UNIVERSITATEA CREŞTINĂ „DIMITRIE CANTEMIR”
FACULTATEA DE FINANȚE BĂNCI ŞI CONTABILITATE

BUGETŞI TREZORERIE PUBLICĂ

- NOTE DE CURS -

Conf. univ.dr. Gabriel Nastase

2010 - 2011

CUPRINS

INTRODUCERE

Bugetul de stat este principalul plan financiar anual pe baza căruia statul român îşi constituie resursele financiare şi le utilizează eficient pentru îndeplinirea programului de dezvoltare economică şi socială a ţării. Bugetul de stat este instrumentul financiar al executării puterii de stat centrale şi locale care se dezbate şi se adoptă de către Parlamentul României.

Cursul „Buget şi Trezorerie Publică (BTP) abordează o gamă extinsă de probleme bugetare cu scopul de a lărgi orizontul de cunoaştere al studenţilor.

Notele de curs ale disciplinei BTP au menirea să contribuie la pregătirea viitorilor economişti în domeniul financiar şi bugetar.

Autorul

Capitolul 1. ECONOMIA PUBLICĂ: O REALITATE ŞI UN DOMENIU DE CERCETARE ECONOMICĂ

1.1 Economia publică, ca sector economic

1.1.1. Sectorul public

Sectorul public sau **statul** este entitatea formată din toate instituţiile la nivelul cărora se adoptă decizii colective sau publice, indiferent de regimul politic: democraţie, monarhie. Acestea sunt reprezentate de: administraţiile publice la nivel central şi local şi de către instituţiile publice.

Categorii de întreprinderi şi instituţii de drept public:

1. Societăţile cu capital de stat.
2. Societăţile cu capital privat.

Funcţionarea acestora se realizează printr-o întrepătrundere a celor două sectoare; public şi privat.

Intervenţiile statului asupra economiei trebuie să-i permită acestuia îndeplinirea celor patru funcţii care îi sunt atribuite: **funcţia de alocare a resurselor; funcţia de redistribuire a veniturilor; funcţia de stabilizare macroeconomică; funcţia de reglementare a comportamentelor membrilor societăţii.**

În vederea îndeplinirii funcţiilor prezentate, statul poate utiliza următoarele instrumente: **legislaţia** şi **bugetul public.**

Incidenţa instrumentelor statului asupra economiei se face prin **reglementări** şi **buget public.**

Incidenţa reglementării este foarte greu de cuantificat.

Incidenţa bugetului public trebuie analizată la nivelul indivizilor, precum şi pe regiuni (zone dezvoltate şi zone slab dezvoltate).

Aceasta se manifestă atât prin intermediul **cheltuielilor** şi **resurselor** ce formează **bugetul** (incidenţa fluxurilor de încasări şi plăţi) cât şi prin serviciile oferite populaţiei (incidenţa serviciilor oferite de stat).

1.1.2 Bunurile/serviciile publice

1.1.2.1. Prezentare generală

Statul are rolul de a asigura satisfacerea nevoilor colective ale membrilor societăţii, contribuind prin intermediul instituţiilor publice la producerea şi / sau prestarea de bunuri / servicii publice. Acestea sunt finalităţile bugetului public.

Definirea bunurilor / serviciilor publice se face pornind de la identificarea caracteristicilor bunurilor şi serviciilor private: **divizibilitatea (rivalitatea)** şi **excluderea (raţionalizarea) consumului.**
Pe baza caracteristicilor evidenţiate se pot identifica următoarele categorii de bunuri şi servicii: **private, publice, mixte.**

1.1.2.2. Mecanismul adoptării deciziilor publice

Cererea şi oferta de bunuri / servicii publice.
Economiile de piaţă se caracterizează prin protecţia publică a drepturilor de proprietate privată. În aceste economii, bunurile fac obiectul schimburilor între reprezentanţii ofertei şi cei ai cererii. Între cele două categorii apare **decizia de schimb** care se finalizează printr-un contract în care se precizează cantităţile şi sumele de bani ce urmează a se transfera.
Legătura dintre rezultatul unui contract sau a unui set de contracte şi caracteristicile cererii şi ofertei se sesizează la nivelul mecanismului pieţei. În timp ce la nivelul societăţii, regula care leagă caracteristicile cererii şi ofertei unei colectivităţi de preferinţele membrilor săi este exprimată prin **mecanismul bugetar.**
Deciziile publice sunt rezultatul aplicării politicilor publice privind nevoile colective, pe de o parte, şi resursele financiare publice, pe de altă parte.

Procesul decizional public şi privat.
Echilibrul dintre cerere şi ofertă se realizează atât în cadrul procesului decizional specific pieţei, cât şi celui din sectorul public, rezultatul fiind **decizia individuală** la nivelul fiecărui agent economic şi **decizia bugetară** pentru întreaga colectivitate.

Procesul decizional în sectorul public este un proces centralizat care are un anumit grad de variabilitate în funcţie de regimul politic, finalitatea acestuia fiind **decizia bugetară.** Aceasta exprimă decizia colectivă a unei autorităţi competente a Guvernului care autorizează cheltuielile din fondurile publice sau venituri la fondurile publice.
Se pot identifica patru tipuri de **decizii bugetare.**
1. Cumpărarea de factori de producţie de la gospodării şi vânzarea de factori de producţie către alte gospodării;
2. subvenţiile şi taxele pe vânzările de mărfuri în vederea reducerii consumului acestora (de exemplu taxe de poluare);
3. transferurile către alte gospodării;

4. sarcina fiscală a gospodăriilor private (de exemplu: asigurările sociale, TVA, etc.)

Procesul decizional public prezintă trei etape: **elaborarea bugetului, execuţia bugetului şi controlul bugetului.**

1.2. Evaluarea economiei publice

1.2.1. Evaluarea bunurilor / serviciilor

Valoarea serviciilor publice este greu de măsurat deoarece ele nu sunt vândute la piaţă (apărare naţională, ordine internă, securitatea civilă, administraţia publică, justiţia ş.a.)

În ceea ce priveşte **evaluarea,** tehnicile folosite sunt: **evaluarea prin ieşiri (out puts)** sau **serviciile propriu-zise destinate beneficiarilor, evaluarea prin intrări (inputs) şi evaluarea mixtă.**

1.2.2. Evaluarea politicilor publice

1.2.2.1 Prezentarea criteriilor de evaluare a politicilor publice

1. Criteriul echităţii.
2. Eficienţa economică sau optimalitatea.
3. Paternalismul politicilor guvernamentale.
4. Libertatea individuală de alegere.

Capitolul 2. SISTEMUL UNITAR DE BUGETE

2.1 Sistemele iniţiativei bugetare

În cadrul procesului decizional public există diferenţe de la o ţară la alta legate de **sistemul iniţiativei bugetare** utilizat.

Acesta se referă la competenţa elaborării şi aprobării bugetului, respectiv la autorităţile abilitate cu întocmirea, publicarea, executarea şi răspunderea pentru execuţia bugetului public.

În funcţie de sistemele constituţionale, se pot identifica trei tipuri de sisteme ale iniţiativei bugetare, în cadrul cărora apar deosebiri referitoare la adoptarea deciziilor bugetare.

În practică se întâlnesc două abordări ale sistemelor iniţiativei bugetare:

- **Sistemul parlamentar, Sistemul prezidenţial şi Sistemul convenţional,** pe de o parte;

- **Sistemul iniţiativei guvernamentale, Sistemul mixt al iniţiativei bugetare parlamentare şi guvernamentale şi Sistemul American**, pe de altă parte.

În cadrul sistemului prezidenţial şi parlamentar împărţirea bugetului are două subetape: **elaborarea bugetului la nivelul executivului şi examinarea şi aprobarea bugetului de către legislativ.**
În România se utilizează **sistemul iniţiativei guvernamentale,** întrucît proiectul bugetului de stat şi cel al asigurărilor sociale de stat se elaborează de către Guvern, care le supune examinării şi aprobării Parlamentului prin proiecte de lege separate.

2.2. Conţinutul bugetului public

Din punct de vedere al conţinutului, bugetul public poate fi analizat ca: **document, act juridic, sistem de fluxuri financiare şi instrument de politică economică.**

2.3. Sistemul unitar de bugete

Bugetul public contribuie la realizarea echilibrului între nevoile colective şi mijloacele cu care se acoperă. În acest scop, se stabileşte un raport între **resursele financiare publice** provenite, în principal, din impozite şi taxe şi **nevoile sociale.**
Proiectul de buget conferă Parlamentului şi Guvernului posibilitatea de a avea o imagine de ansamblu asupra raportului dintre valoarea bunurilor materiale şi nemateriale create în economia financiară publică şi valoarea eforturilor făcute pentru realizarea lor.
În mod similar, autorităţile publice locale identifică acest raport şi modul în care se realizează echilibrul dintre nevoi şi resurse la nivelul mezoeconomic.
Bugetul public este instrumentul de programare, de executare şi control asupra rezultatelor execuţiei resurselor băneşti ale societăţii şi a modului de repartizare şi utilizare a acestora prin cheltuieli publice.
În sens larg, **bugetul public** reprezintă ansamblul documentelor din sectorul public, care împreună formează sistemul de bugete. Acesta este un sistem unitar de bugete format din:
- **Bugetul de stat;**
- **Bugetul asigurărilor sociale de stat;**
- **Bugetele locale;**
- **Bugetele fondurilor speciale;**

- **Bugetul trezoreriei statului;**
- **Bugetele instituţiilor publice autonome;**
- **Bugetele instituţiilor publice finanţate integral sau parţial din bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetele locale şi bugetele fondurilor speciale,** după caz;
- **Bugetele instituţiilor publice finanţate integral din venituri proprii;**
- **Bugetul fondurilor provenite din credite externe contractate sau garantate de stat şi a căror rambursare, dobânzi şi alte costuri se asigură din fonduri publice;**
- **Bugetul fondurilor externe nerambursabile.**

Componentele sistemului unitar de bugete pot fi grupate şi reunite în două categorii:

- **Bugetul public naţional** este format din bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat şi bugetele locale;
- **Bugetul general consolidat** este ansamblul bugetelor, componente ale sistemului bugetar, agreate şi consolidate pentru a forma un întreg. **Consolidarea bugetară** se referă la operaţiunea de eliminare a transferurilor de sume dintre bugetele componente ale sistemului bugetar în vederea evitării dublei evidenţieri a acestora. Această operaţiune include şi ajustările determinate de intrările anuale de credite externe şi rambursările ratelor de capital.

Bugetele prezentate sunt formate, la rândul lor, din venituri şi cheltuieli. Acestea consolidate la nivel naţional, evidenţiază fondurile financiare publice la nivelul efortului financiar public pe anul fundamentării estimărilor, urmărindu-se asigurarea echilibrului între nevoile şi resursele publice. Deficitul de finanţat se stabileşte la nivelul bugetului general consolidat.

Volumul total al resurselor financiare publice reprezintă limite minime ce pot fi depăşite, fiind determinate de **nivelul cheltuielilor publice totale.**

Spre deosebire de veniturile publice, cheltuielile publice reprezintă limite maxime ce nu pot fi depăşite, întrucît acestea ar genera **dezechilibre la nivelul bugetului public.**

2.4. Principiile bugetare

2.4.1. Prezentare generală

În scopul asigurării gestionării corecte a resurselor financiare publice, se recomandă respectarea unor reguli tehnice cunoscute sub denumirea de **principii bugetare.** Acestea sunt reprezentate, potrivit legii finanţelor

publice, de **principiile universalităţii; unităţii; neafectării veniturilor; anualităţii, specializării bugetare şi echilibrului.**
La nivelul bugetului asigurărilor sociale de stat, elaborarea şi execuţia acestuia se bazează pe următoarele principii: **anualitatea, universalitatea, echilibrarea, realitatea şi unitatea monetară.**

2.5. Clasificaţia bugetară

Veniturile şi cheltuielile sunt trecute în buget într-o ordine obligatorie şi după criterii unitare stabilite prin clasificaţia bugetară elaborată de Ministerul Economiei şi Finanţelor. Clasificaţia bugetară ajută la întocmirea de statistici şi raportări privind finanţele publice. Din această cauză clasificaţia bugetară din România este aliniată la indicatorii prevăzuţi în Sistemul Conturilor Naţionale şi în Manualul de statistică a finanţelor publice.
Subdiviziunile clasificaţiei bugetare cuprind la partea din venituri, capitole, subcapitole şi paragrafe. Cheltuielile publice se grupează după clasificaţia funcţională pe părţi, capitole, subcapitole şi paragrafe, iar după clasificaţia economică pe titluri, articole şi alineate.
Prin venituri bugetare înţelegem creşterile de valoare netă rezultate dintr-o operaţiune specifică instituţiilor din sistemul public.
Există patru mari categorii de venituri bugetare publice:
- impozite şi alte transferuri obligatorii impuse de administraţie,
- venituri din proprietate
- venituri din vânzarea de bunuri şi servicii de către instituţiile publice
- transferuri voluntare.

Cheltuielile bugetare sunt reprezentate de toate diminuările de valoare rezultate din operaţiuni la care administraţia publică este parte.

Capitolul 3. PROCESUL BUGETAR LA NIVELUL BUGETULUI DE STAT

3.1. Competenţe şi responsabilităţi în procesul bugetar

Procesul bugetar *reprezintă o succesiune de etape ce constau în elaborarea, aprobarea, executarea, încheierea, controlul*[1] *şi raportarea*

[1] Controlul efectuat asupra rezultatului execuţiei bugetare este tratat în cadrul unei alte discipline. Prezenta lucrare se opreşte exclusiv la etapele operaţionale din cadrul aparatului Ministerului Economiei şi Finanţelor.

rezultatelor execuţiei bugetului. Procesul bugetar al fiecărui an se încheie cu aprobarea contului general de execuţie a acestuia.
În derularea procesului bugetar, responsabilităţile revin Parlamentului, Guvernului, Ministerului Economiei şi Finanţelor, autorităţilor administraţiei publice locale, precum şi ordonatorilor de credite[22].
Potrivit Legii finanţelor publice, ordonatorii principali de credite pot delega această calitate înlocuitorilor de drept sau secretarilor generali, împuterniciţi în acest scop. Prin actul de delegare, ordonatorii principali de credite precizează limitele şi condiţiile delegării.
În cazurile prevăzute de legi speciale, ordonatorii principali de credite sunt secretarii generali sau persoanele desemnate prin aceste legi.
Ordonatorii secundari de credite se găsesc în raport de subordonare faţă de *ordonatorii principali de credite* şi sunt ierarhic superior faţă de cei *terţiari de credite.* Aceşti ordonatori nu au o relaţie directă cu bugetul de stat, dar, din creditele primite de la ordonatorii principali repartizează mijloace bugetare şi ordonatorilor terţiari de credite.

3.2. Elaborarea proiectului bugetului de stat

Elaborarea proiectului bugetului de stat reprezintă prima etapă a procesului bugetar la nivelul acestui buget, care constă în *formularea propunerilor privind veniturile şi cheltuielile bugetare de către ordonatorii de credite bugetare, comunicarea acestora Ministerului Economiei şi Finanţelor la nivelul căruia are loc centralizarea într-un document numit proiect al legii bugetului de stat.* Acesta este documentul elaborat de către Guvern prin Ministerul Economiei şi Finanţelor, pe baza proiectelor bugetelor ordonatorilor principali de credite ai acestui buget, precum şi a proiectelor bugetelor locale.
Elaborarea proiectului de buget se bazează pe:

- prognozele indicatorilor macroeconomici şi sociali din anul bugetar pentru care se întocmeşte bugetul şi ale celor pentru următorii trei ani;
- politicile fiscale şi bugetare;
- prevederile memorandumurilor de finaţare, de înţelegere sau ale altor acorduri internaţionale cu organisme şi instituţii financiare internaţionale, semnate şi/sau ratificate;
- politicile şi strategiile sectoriale, priorităţile stabilite în formularea propunerilor de buget, prezentate de ordonatorii principali de credite;

[2] În lucrare, prin ordonator de credite (principal, secundar, terţiar) se înţelege ordonator de credite bugetare. În practică, s-a încetăţenit faptul că prin ordonator de credite se înţelege şi instituţia publică condusă de un ordonator de credite bugetare.

- propunerile de cheltuieli detaliate ale ordonatorilor principali de credite;
- programele întocmite de către ordonatorii principali de credite în scopul finanţării unor acţiuni de ansamblu, programe ce sunt însoţite de estimarea anuală a performanţelor fiecărui program;
- propunerile de sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat, precum şi de transferuri consolidabile pentru autorităţile administraţiei publice locale;
- posibilităţile de finanţare a deficitului bugetar.

Aceşti indicatori sunt elaboraţi de organele abilitate, până la data de 31 martie a anului curent, urmând a fi actualizaţi pe parcursul desfăşurării procesului bugetar.

Procesul elaborării proiectului de buget se desfăşoară pe baza unui calendar ce stabileşte termenele limită pentru fiecare subetapă a acestuia.

Astfel:

1. Ministerul Economiei şi Finanţelor înaintează Guvernului, până la data de 1 mai, obiectivele politicii fiscale şi bugetare pentru anul bugetar pentru care se elaborează proiectul de buget şi următorii ani, împreună cu limitele de cheltuieli stabilite pe ordonatorii principali de credite;
2. Guvernul aprobă obiectivele politicii fiscale şi bugetare, precum şi limitele de cheltuieli până la data de 15 mai, după care informează comisiile pentru buget, finanţe şi bănci ale Parlamentului asupra principalelor orientări ale politicii sale macroeconomice şi ale finanţelor publice;
3. Ministerul Economiei şi Finanţelor transmite ordonatorilor principali de credite, până la data de 1 iunie a fiecărui an, o scrisoare cadru care specifică contextul macroeconomic pe baza căruia se întocmesc proiectele de buget, metodologiile de elaborare a acestora, precum şi limitele de cheltuieli aprobate de Guvern;
4. Ministerul Economiei şi Finanţelor formulează propuneri pentru modificarea limitelor de cheltuieli datorită schimbării cadrului macroeconomic, ce sunt adoptate de către Guvern şi apoi transmise ordonatorilor principali de credite, în vederea definitivării proiectelor de buget;
5. Ordonatorii principali de credite au obligaţia ca, până la data de 15 iulie a fiecărui an, să depună la Ministerul Economiei şi Finanţelor propunerile pentru proiectul de buget şi anexele la acesta, pentru anul următor, cu încadrarea în limitele de cheltuieli şi estimările pentru următorii 3 ani, însoţite de documentaţii şi fundamentări detaliate;

6. Camera Deputaţilor şi Senatul, cu consultarea Guvernului, îşi aprobă bugetele proprii şi le înaintează Guvernului în vederea includerii lor în proiectul bugetului de stat;
7. Autorităţile administraţiei publice locale au obligaţia de a transmite propunerile de transferuri consolidabile şi de sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat;
8. Ministerul Economiei şi Finanţelor examinează proiectele de buget şi poartă discuţii cu ordonatorii principali de credite, urmând ca proiectele de buget şi anexele la acestea să fie depuse la Ministerul Economiei şi Finanţelor, până la data de 1 august a fiecărui an. În caz de divergenţă, hotărăşte Guvernul;
9. Ministerul Economiei şi Finanţelor, pe baza proiectelor de buget ale ordonatorilor principali de credite şi a bugetului propriu, întocmeşte proiectele legilor bugetare şi proiectelor bugetare, pe care le depune Guvernului, până la data de 30 septembrie a fiecărui an. Proiectul legii bugetului de stat este însoţit de un raport privind situaţia macroeconomică pentru anul bugetar pentru care se elaborează proiectul de buget şi proiecţia acestuia în următorii trei ani. Raportul şi proiectele legilor bugetare anuale exprimă politica fiscal-bugetară a Guvernului, precum şi informaţii relevante în domeniu.
10. După însuşirea de către Guvern a proiectelor legilor bugetare şi de buget, acesta le supune spre aprobare Parlamentului, cel târziu până la data de 15 octombrie a fiecărui an.

Totodată, în bugetul de stat se includ Fondul de rezervă bugetară la dispoziţia Guvernului şi Fondul de intervenţie la dispoziţia Guvernului.

Fondul de rezervă bugetară la dispoziţia Guvernului se repartizează unor ordonatori principali de credite ai bugetului de stat şi ai bugetelor locale, pe bază de hotărîri ale Guvernului, pentru finanţarea unor cheltuieli urgente sau neprevăzute apărute în timpul exerciţiului bugetar. Alocarea de sume pentru bugetele locale se face prin majorarea sumelor defalcate din unele venituri ale bugetului de stat sau a transferurilor de la bugetul de stat către bugetele locale pentru investiţii finanţate parţial din împrumuturi externe, după caz.

Fondul de rezervă bugetară la dispoziţia Guvernului se poate majora în cursul anului bugetar cu creditele bugetare anulate (aferente sarcinilor care au fost desfiinţate sau amânate) ale ordonatorilor principali de credite bugetare, finanţaţi din bugetul de stat.

Fondul de intervenţie la dispoziţia Guvernului se repartizează unor ordonatori principali de credite ai bugetului de stat şi ai bugetelor locale, pe bază de hotărâri ale Guvernului, pentru finanţarea unor acţiuni urgente în vederea înlăturării efectelor unor calamităţi naturale şi

sprijinirii persoanelor fizice sinistrate. În cursul exerciţiului bugetar acest fond poate fi majorat de Guvern din Fondul de rezervă bugetară la dispoziţia Guvernului, în funcţie de necesităţile privind asigurarea sumelor pentru înlăturarea efectelor calamităţilor naturale.
Întocmirea proiectului legii bugetului de stat constituie rezultatul primei etape a procesului bugetar, respectiv elaborarea bugetului de stat.

3.3 Examinarea şi aprobarea proiectului bugetului de stat

După întocmire, proiectul de buget este supus dezbaterii şi aprobării Parlamentului. În cadrul celei de a doua etape a procesului bugetar distingem următoarele faze:

- dezbaterea la nivelul comisiilor de specialitate, la care are loc avizarea proiectului;
- întocmirea raportului comun;
- dezbaterea generală în şedinţa comună a celor două camere ale Parlamentului;
- votarea legii bugetului de stat;
- promulgarea legii bugetului de stat de către Preşedintele ţării;
- publicarea legii bugetului de stat în Monitorul Oficial.

Etapele examinării şi aprobării proiectului bugetului de stat sunt:
1. Proiectul bugetului de stat, la care este anexat bugetul fondului de asugurări sociale de sănătate, este depus la Parlament de către Guvern împreună cu Raportul privind situaţia economică şi financiară a ţării şi proiecţia acesteia în viitor, precum şi cu proiectul legii bugetare anuale.
2. Aceste documente sunt examinate de către comisiile permanente ale fiecărei Camere (Comisia de buget şi finanţe şi alte comisii interesate), care îşi dau avizul. Totodată, examinarea este realizată şi de către Compartimentul tehnic-legislativ al fiecărei Camere.
La nivelul acestor comisii, unde are loc examinarea, sunt formulate şi amendamente. Dacă acestea măresc deficitul bugetar sunt necesare analize şi discuţii cu reprezentanţii Guvernului pentru găsirea de soluţii optime. Comisiile permanente, precum şi Compartimentul tehnic-legislativ comunică avizul adoptat şi amendamentele propuse reunite într-un raport comun.
3. În şedinţa comună a celor două camere ale Parlamentului are loc dezbaterea atât a proiectului bugetului de stat cât şi a raportului comun privind amendamentele. Dezbaterea proiectului de buget se realizează pe ansamblu, pe părţi, capitole, subcapitole, titluri, articole şi aliniate, după caz, şi pe ordonatorii principali de credite, pentru anul bugetar, precum şi creditele de angajament pentru acţiuni multianuale.

La această dezbatere generală participă şi primul-ministru, care expune motivele ce au condus la elaborarea proiectului bugetului de stat, a proiectului legii bugetare anuale şi a Raportului privind proiectul legii bugetului de stat.
4. Adoptarea Legii Bugetului de stat se efectuează pe baza votului de ansamblu a legii, care poate fi deschis sau secret.
5. Legea Bugetului de stat este supusă promulgării de către preşedintele ţării, după care este publicată în Monitorul Oficial. Legea bugetului de stat intră în vigoare de la data publicării.
Legile bugetare cuprind:
- la venituri, estimările anului bugetar;
- la cheltuieli, creditele bugetare determinate de autorizările conţinute în legi specifice, în structura funcţională şi economică a acestora;
- deficitul sau excedentul bugetar, după caz;
- reglementări specifice exerciţiului bugetar.

Anexele legilor bugetare cuprind:
- sintezele bugetului de stat, bugetului Fondului naţional unic de asigurări sociale de sănătate;
- bugetele ordonatorilor principali de credite şi anexele la acestea;
- sumele defalcate din unele venituri ale bugetului de stat şi criteriile de repartizare a acestora;
- alte anexe specifice.

Dacă legile bugetare nu au fost adoptate cu cel puţin 3 zile înainte de expirarea exerciţiului bugetar, Guvernul îndeplineşte sarcinile prevăzute în bugetul anului precedent, limitele lunare de cheltuieli neputând depăşi, de regulă, 1/12 din prevederile bugetelor anului precedent, cu excepţia cazurilor deosebite, temeinic justificate de către ordonatorii principali de credite, sau, după caz, 1/12 din sumele propuse în proiectul de buget, în situaţia în care acestea sunt mai mici decât cele din anul precedent. Instituţiile publice şi acţiunile noi, aprobate în anul curent, dar care încep cu data de 1 ianuarie a anului bugetar următor, vor fi finanţate, până la aprobarea legii bugetare, în limita a 1/12 din prevederile acestora cuprinse în proiectul de buget.
Legile bugetare anuale pot fi modificate în cursul exerciţiului bugetar prin ***legi de rectificare*** elaborate cel mai târziu până la data de 30 noiembrie. Acestor legi rectificative li se aplică aceleaşi proceduri ca şi legilor bugetare anuale iniţiale.

3.4. Execuţia bugetului de stat

Execuţia bugetului de stat *înseamnă activitatea de încasare a veniturilor bugetare şi de efectuare a plăţii cheltuielilor aprobate prin acest buget.* Aceste activităţi presupun o serie de operaţiuni ce vizează atât încasarea veniturilor bugetare, cât şi plata cheltuielilor bugetare. Astfel, vorbim de ***execuţia de casă a bugetului*** *ca reprezentând ansamblul acestor operaţiuni.*

În România, execuţia de casă a bugetului se realizează prin Trezoreria Statului, implicând şi operaţiuni prin sistemul bancar.

Înainte de trecerea la execuţia efectivă a bugetului are loc operaţiunea de ***repartizare a veniturilor şi cheltuielilor bugetare pe trimestre şi pe instituţii.*** Astfel, veniturile şi cheltuielile aprobate prin bugetul de stat sunt repartizate pe trimestre în funcţie de termenele legale de încasare a veniturilor, de termenele şi posibilităţilor de asigurare a surselor de finanţare a deficitului bugetar şi de perioada în care este necesară efectuarea cheltuielilor.

Repartizarea veniturilor şi cheltuielilor este aprobată de către Ministerul Economiei şi Finanţelor şi ordonatorii de credite bugetare.

Repartizarea pe trimestre a veniturilor şi cheltuielilor publice, în funcţie de termenele la care urmează să se realizeze, asigură executarea echilibrată a bugetului de stat şi a bugetelor instituţiilor publice centrale prevăzute distinct în bugetul de stat, deoarece prin ea se pot surprinde eventuale dezechilibre între veniturile şi cheltuielile anumitor trimestre. Astfel, se procedează la repartizarea cheltuielilor bugetare, în funcţie de proporţia realizării veniturilor bugetare în fiecare trimestru.

Repartizarea veniturilor şi cheltuielilor bugetare se poate modifica de către Ministerul Economiei şi Finanţelor, în cazul în care în baza unor dispoziţii legale au loc treceri de unităţi, acţiuni sau sarcini de la un ordonator principal de credite la altul. Modificările se introduc atât în bugetele ordonatorilor principali de credite în cauză, cât şi în structura bugetului de stat, cu condiţia de a nu afecta echilibrul bugetar. Aceasta vizează încadrarea deficitului bugetului de stat în limita aprobată prin blocarea unor credite bugetare, ce pot fi utilizate doar după deblocarea acestora, cu aprobarea primului ministru şi cu avizul Ministerului Economiei şi Finanţelor, în funcţie de gradul de realizare a bugetului de stat şi pe baza cererilor justificate de ordonatorul de credite. Însă, de la această prevedere există şi excepţii, de exemplu: cheltuielile de personal, în afara celor pentru deplasări, detaşări şi transferări; alocaţiile de stat pentru copii; pensiile; ajutoarele şi indemnizaţiile acordate conform prevederilor legale; bursele pentru elevi şi studenţi; dobânzile la datoria

publică; sumele destinate promovării şi sprijinirii exportului, rambursările de credite externe şi plăţile de dobânzi şi comisioane aferente.

3.4.1. Execuţia veniturilor bugetului de stat

Execuţia veniturilor bugetului de stat *este activitatea de încasare a impozitelor, taxelor, contribuţiilor şi a altor venituri cuvenite acestui buget.* Principiile ce stau la baza execuţiei veniturilor bugetare sunt:

- nici un impozit, taxă sau alte obligaţii de natura acestora nu pot fi înscrise în buget şi încasate, dacă acestea nu au fost stabilite prin lege;
- este interzisă perceperea sub orice titlu şi sub orice denumire de contribuţii directe sau indirecte în afara celor stabilite prin lege.

Execuţia bugetară se încadrează strict în anul financiar, care are aceeaşi durată ca şi exerciţiul bugetar, atât pentru stat, cât şi pentru agenţii economici.

Colectarea creanţelor bugetare

Ministerul Finanţelor Publice administrează veniturile statului, ceea ce presupune administrarea impozitelor, taxelor, contribuţiilor sociale şi a altor venituri bugetare potrivit legii, prin intermediul procedurilor de gestiune, colectare, control fiscal, soluţionare a contestaţiilor şi de dezvoltare a unor relaţii de parteneriat cu contribuabilii, inclusiv prin acordarea de servicii de asistenţă, conform competenţelor.

Un rol însemnat îl are Agenţia Naţională de Administrare Fiscală, aceasta având printre obiectivele principale colectarea veniturilor bugetului de stat (impozite, taxe şi alte venituri ale bugetului de stat, conform competenţelor), precum şi a veniturilor bugetului asigurărilor sociale de stat (contribuţia de asigurări sociale), bugetului asigurărilor pentru şomaj (contribuţia de asigurări pentru şomaj), bugetului Fondului naţional unic de asigurări sociale de sănătate (contribuţia pentru asigurări sociale de sănătate, contribuţia de asigurare pentru accidente de muncă şi boli profesionale) datorate de plătitori, persoane juridice şi persoane fizice.

Agenţia Naţională de Administrare Fiscala este autorizată să aplice, prin organele abilitate, modalităţile de executare silită şi măsurile asiguratorii, în condiţiile legii, pentru a căror colectare este competentă potrivit legii.

Colectarea veniturilor bugetare se realizează în cadrul finanţelor publice.

Aplicaţia care reuneşte resursele informatice necesare activităţii de executare a creanţelor bugetare este GOTICA (Gestiunea Obligaţiilor din Taxe, Impozite, Contribuţii şi Amenzi).

Funcţiile de prelucrare automată sunt grupate în cinci domenii care permit desfăşurarea activităţii de colectare a veniturilor bugetare:

- Gestiunea activelor de colectare venituri şi operaţiunile de stingere a obligaţiilor fiscale
- Funcţii pentru lucrul cu publicul contribuabil, privind colectarea veniturilor bugetare
- Editarea rapoartelor de evidenţă fiscală
- Închiderea soldurilor conturilor fiscale personale
- Executarea silită a obligaţiilor fiscale.

Obligaţiile fiscale sunt stabilite de către personalul de specialitate al unităţilor de colectare, de către contribuabil sau de alte organe abilitate.
Evidenţa creanţelor şi plăţilor efectuate se face pe plătitori. În cazul persoanelor fizice, plătitorii români sunt evidenţiaţi după codul numeric personal (CNP), iar cei străini după NIF. Persoanele juridice sunt identificate după codul unic de identificare (CUI).
Conducerea evidenţei pe plătitori se face distinct pe fiecare impozit, taxă, contribuţie pentru care există obligaţia declarării şi pentru obligaţiile stabilite de organele competente.

Începând cu 2005 s-a introdus un nou sistem de evidenţă şi colectare a creanţelor bugetare atât la nivel naţional, cât şi la nivelul fiecării entităţi fiscale numit SIROCO.
Toate drepturile dobândite de stat referitoare la încasarea veniturilor, drepturi ce-i revin direct sau indirect bugetului, în perioada anului bugetar respectiv, aparţin exerciţiului bugetar corespunzător acestuia. Deci, orice venit neîncasat până la 31 decembrie a anului se va încasa în contul bugetului pe anul următor.
Încasarea veniturilor la bugetul de stat se poate realiza prin următoarele procedee:
1.calcularea şi plata directă de către subiecţii impozitelor;
2.calcularea, reţinerea şi vărsarea la bugetul de stat a impozitului datorat de către o terţă persoană;
3.impunerea şi debitarea de către organele fiscale;
4.utilizarea timbrelor fiscale.

Etapele execuţiei veniturilor bugetare. Operaţiile implicate la nivelul organelor fiscale în legătură cu execuţia veniturilor pot fi grupate în următoarele etape: aşezarea; lichidarea; emiterea titlului de percepere; încasarea propriu-zisă.
În execuţia veniturilor, nerespectarea obligaţiilor ce revin plătitorilor poate îmbrăca forma:
- nerespectării termenelor de plată;

- sustragerii de la plata impozitului a unei părţi din obiectul impozabil sau prin calcularea greşită a impozitului, fenomen purtând denumirea de evaziune fiscală.

Pentru nerespectarea termenelor de plată a sumelor datorate bugetului de stat, se aplică sancţiuni, sub forma calculării şi încasării dobânzilor pentru întârziere prevăzute de lege.

3.4.2. Execuţia cheltuielilor bugetului de stat

Execuţia cheltuielilor bugetului de stat *reprezintă activitatea de efectuare a cheltuielilor prevăzute şi aprobate prin acest buget.*

În legile bugetare anuale sunt stabilite şi aprobate creditele bugetare pentru cheltuielile fiecărui exerciţiu bugetar, după clasificarea economică, funcţională şi pe surse de finanţare. ***Creditul bugetar*** *este suma aprobată prin buget, reprezentând limita maximă până la care se pot ordonanţa şi efectua plăţi în cursul anului bugetar pentru angajamente contractate în cursul exerciţiului bugetar şi/sau din exerciţii anterioare pentru acţiuni multianuale.*

Deci, sumele aprobate, la partea de cheltuieli, în bugetul de stat, sunt limite maxime ce nu pot fi depăşite. Totodată, pentru acţiunile multianuale, în bugetul de stat, se înscriu distinct ***credite de angajament şi credite bugetare.***

Creditele bugetare aferente acţiunilor multianuale reprezintă limita superioară a cheltuielilor care urmează a fi ordonanţate şi plătite în cursul fiecărui exerciţiu bugetar. Plăţile respective sunt aferente angajamentelor legale efectuate în limita creditelor de angajament aprobate în exerciţiul bugetar curent sau în exerciţiile bugetare anterioare.

Spre deosebire de creditul bugetar, ***creditul de angajament*** *este limita maximă a cheltuielilor ce pot fi angajate, în cursul exerciţiului bugetar, în limitele aprobate prin legea bugetară anuală.*

Pentru angajamentele multianuale, termenul de ***credit destinat acţiunilor multianuale*** evidenţiază *sumele alocate unor programe, proiecte, subproiecte, obiective şi altele asemenea, care se desfăşoară pe o perioadă mai mare de un an şi dau loc la credite de angajament şi credite bugetare.*

Execuţia cheltuielilor bugetare se bazează pe următoarele principii:

- creditele bugetare sunt nerambursabile şi nepurtătoare de dobândă, ele vizând finanţarea bugetară definitivă şi gratuită;
- creditele bugetare aprobate sunt autorizate pentru tot anul bugetar;

- creditele bugetare aprobate nu pot fi majorate fără a se preciza sursele de finanţare; excepţie fac alocaţiile pentru cheltuielile de personal, aprobate pe ordonatori principali de credite şi, în cadrul acestora, pe capitole, ce nu pot fi majorate; de asemenea, aceste alocaţii nu pot fi virate şi utilizate la alte articole de cheltuieli;
- creditele bugetare aprobate pentru un ordonator principal de credite nu pot fi virate şi utilizate pentru finanţarea altui ordonator principal de credite;
- creditele bugetare aprobate pentru un capitol nu pot fi utilizate pentru finanţarea altui capitol;
- virările de credite bugetare între subdiviziunile clasificaţiei bugetare sunt în competenţa ordonatorilor principali de credite, pentru bugetul propriu şi bugetele instituţiilor subordonate, şi se pot efectua, începând cu trimestrul al III-lea al anului bugetar, în limita a 10% din prevederile capitolului bugetar la nivelul ordonatorului principal de credite, care urmează, însă, a se suplimenta cu cel puţin o lună înainte de angajarea cheltuielilor;
- virările justificate de credite bugetare de la un capitol la altul al clasificaţiei bugetare, precum şi între programe sunt în competenţa ordonatorilor principali de credite, pentru bugetul propriu şi bugetele instituţiilor subordonate, şi se pot efectua cu acordul Ministerului Economiei şi Finanţelor, începând cu trimestrul al III-lea al anului bugetar, în limita a 10% din prevederile capitolului bugetar, la nivelul ordonatorului principal de credite, şi, respectiv, 5% din prevederile programului, care urmează, însă, a se suplimenta cu cel puţin o lună înainte de angajarea cheltuielilor;
- nu se pot realiza virări de credite bugetare de la capitole care au fost majorate din fondurile de rezervă bugetară şi de intervenţie la dispoziţia Guvernului;
- situaţia virărilor de credite bugetare este transmisă lunar Ministerului Economiei şi Finanţelor de către ordonatorii principali de credite bugetare, în termen de 5 zile de la sfârşitul lunii;
- menţinerea unor credite bugetare este analizată lunar de către ordonatorii principali de credite care pot formula propuneri de anulare a acestora dacă se constată că nu sunt necesare. Creditele bugetare anulate la ordonatorii principali de credite, finanţaţi din bugetul de stat, majorează Fondul de rezervă bugetară la dispoziţia Guvernului prevăzut în bugetul de stat.
- creditele bugetare aprobate şi care nu au fost utilizate până la sfârşitul exerciţiului bugetar sunt anulate.

În vederea efectuării cheltuielilor bugetare se parcurg următoarele etape intermediare celor ale execuţiei cheltuielilor bugetare: repartizarea trimestrială şi deschiderea creditelor bugetare.

În cadrul execuţiei cheltuielilor publice pot apare unele situaţii deosebite, care se soluţionează prin intermediul Ministerului Economiei şi Finanţelor, respectiv:

- când au loc treceri de unităţi, sarcini sau acţiuni de la un ordonator principal de credite la altul se introduc modificările corespunzătoare în bugetele acestora şi în structura bugetului de stat, fără a fi afectate echilibrul şi rezerva bugetară;
- când se desfiinţează sau se amână unele sarcini ale trimestrului sau ale anului bugetar, ordonatorii principali analizează necesitatea menţinerii creditelor bugetare aferente acestora, propunând Ministerului Economiei şi Finanţelor anularea creditelor bugetare.

Efectuarea cheltuielilor bugetare se poate realiza prin: numerar, virament din iniţiativa instituţiilor publice.

Etapele execuţiei cheltuielilor bugetare. Operaţiunile implicate la nivelul instituţiilor publice, în legătură cu execuţia cheltuielilor sunt grupate în următoarele etape: angajarea, lichidarea, ordonanţarea şi plata.

Primele trei operaţii – angajarea, lichidarea şi ordonanţarea – sunt efectuate de către conducătorii instituţiilor publice (ordonatorii de credite bugetare) sau de către împuterniciţii acestora.

A patra operaţie – plata – se efectuează de către gestionarii de bani publici (casieri sau contabili publici).

Ordonatorii de credite au obligaţia de a angaja şi de a utiliza creditele bugetare numai în limita prevederilor şi potrivit destinaţiilor aprobate, pentru cheltuieli strict legate de activitatea instituţiilor publice.

1. Angajarea cheltuielilor bugetare îmbracă două forme:

- ***angajamentul legal***
- ***angajamentul bugetar individual şi global.***

Angajarea cheltuielilor trebuie să se facă întotdeauna în limita disponibilului de credite bugetare.

Angajamentele legale pot fi, la rândul lor, ***provizorii şi individuale.***

Angajamentele provizorii se referă la cheltuielile curente de natură administrativă ce se efectuează în mod repetat în cursul unui exerciţiu bugetar, materializate în bugetele previzionale, ordonatorul de credite având obligaţia să verifice ca acestea să nu fie depăşite de valoarea angajamentelor legale individuale. În cazul angajamentelor legale individuale aprobate până la sfârşitul anului, acoperite de aceste angajamente legale provizorii, nu trebuie avizate de persoana

împuternicită să exercite controlul financiar preventiv; viza de control financiar preventiv este necesară doar pentru angajamentele legale individuale ce depăşesc valoarea angajamentelor legale provizorii.
Angajamentele bugetare se realizează prin emiterea unui document scris privind angajametul bugetar individual şi global, prin care se certifică existenţa unor credite bugetare disponibile şi se pun în rezervă (se blochează) creditele aferente unei cheltuieli, respectându-se destinaţia stabilită în buget.
Propunerile de angajamente însoţite de toate documentele justificative aferente se înaintează din timp persoanei împuternicite cu exercitarea controlului financiar preventiv în vederea acordării vizei, urmând ca la sfârşitul anului să analizeze modul de realizare a cheltuielilor ce au făcut obiectul angajamentelor bugetare globale, precum şi dacă totalul angajamentelor legale individuale aferente acestora este la nivelul angajamentelor legale provizorii. Astfel, dacă nu se constată diferenţe semnificative între cheltuielile previzionate şi cele definitive, este avizat (semnat, ştampilat) angajamentul bugetar ce devine definitiv. În cazul în care se observă diferenţe semnificative, atunci se hotărăşte includerea în viitor a cheltuielilor ce au făcut obiectul angajamentelor bugetare globale în categoria angajamentelor bugetare individuale. După vizarea angajamentului bugetar de către persoana împuternicită să exercite controlul financiar preventiv, acesta este semnat de către ordonatorul de credite şi transmis compartimentului contabilitate pentru înregistrare.
2. A doua etapă a execuţiei cheltuielilor bugetare este ***lichidarea,*** în cadrul căreia se verifică existenţa angajamentelor şi realitatea sumei datorate pe baza documentelor care atestă bunurile livrate, lucrările executate şi serviciile prestate (factură; state de plată în cazul salariilor etc.). Aceste documente sunt analizate de persoana împuternicită de ordonatorul de credite să efectueze lichidarea cheltuielilor.
3. ***Ordonanţarea plăţii cheltuielilor bugetare*** *este documentul intern prin care ordonatorul de credite dă dispoziţie conducătorului compartimentului financiar (financiar-contabil) să întocmească instrumentele de plată a cheltuielilor.*
Primele trei faze ale procesului execuţiei cheltuielilor bugetare se realizează în cadrul instituţiei publice, răspunderea pentru angajarea, lichidarea şi ordonanţarea cheltuelilor revenindu-i ordonatorului de credite bugetare sau persoanelor delegate să exercite această calitate.
4. ***Plata cheltuielilor bugetare*** este efectuată de persoanele autorizate numite contabil, în limita creditelor bugetare şi a destinaţiilor aprobate, prin unităţile de trezorerie la care au conturi deschise, cu excepţia plăţilor în valută, care se efectuează prin bănci. Instrumentele

de plată folosite de către instituţiile publice sunt cecul de numerar şi ordinul de plată pentru trezoreria statului (OPT) semnate de conducătorul compartimentului financiar (financiar-contabil) şi de către persoana cu atribuţii în efectuarea plăţii.

3.5. Contul general al execuţiei bugetului de stat

Execuţia bugetului de stat se încheie la 31 decembrie a fiecărui an. Conform sistemului de gestiune bugetară, efectele încheierii exerciţiului bugetar sunt:

- orice venit neîncasat până la 31 decembrie se va încasa în contul bugetului pe anul următor, în rezultatele căruia urmează a se reflecta;
- orice cheltuială neefectuată se va putea plăti numai în contul bugetului noului an.

Încheierea exerciţiilor bugetare reprezintă, de fapt, un procedeu de contabilitate şi el nu afectează drepturile creditorilor. Aceste drepturi nu se sting, decât prin expirarea termenului legal de prescripţie.

În legătură cu încheierea execuţiei bugetului public, Guvernul este obligat să prezinte în faţa Parlamentului modul în care a fost efectuată execuţia. Situaţiile ce se prezintă de către Guvern la sfârşitul anului sunt :

- contul general al execuţiei bugetului de stat;
- rezultatul execuţiei, sub forma excedentului sau deficitului;
- conturile anuale ale execuţiei bugetului asigurărilor sociale de stat, bugetelor locale, bugetelor fondurilor speciale şi ale ordonatorilor de credite;
- contul general al datoriei publice;
- raportul public anual.

A. Contul general al execuţiei bugetului de stat. Pe baza dărilor de seamă contabile prezentate de ordonatorii principali de credite, a conturilor privind execuţia de casă a bugetului de stat prezentate de organele care au această sarcină şi, în urma verificării şi analizării acestora, Ministerul Economiei şi Finanţelor elaborează lucrările privind contul general anual de execuţie a bugetului de stat, pe care le prezintă Guvernului.

Pentru a se putea urmări sistematic execuţia bugetară, se prevede obligaţia întocmirii contului general anual în structura bugetului aprobat de Parlament, şi care are ca anexe conturile anuale de execuţie ale bugetelor ordonatorilor principali de credite, inclusiv anexele lor.

Guvernul analizează şi definitivează contul general anual de execuţie a bugetului de stat şi îl prezintă spre aprobare Parlamentului, până la data de 1 iulie a anului următor celui de execuţie.
Contul general anual de execuţie a bugetului de stat se aprobă prin lege o dată cu conturile anuale de execuţie ale bugetului asigurărilor sociale de stat, bugetelor fondurilor speciale, ale ordonatorilor de credite, după verificarea acestora de către Curtea de Conturi.
O dată cu contul general anual de execuţie a bugetului de stat se depun, se analizează şi se aprobă şi conturile fondurilor speciale aprobate.
Contul anual al execuţiei bugetului de stat evidenţiază veniturile şi cheltuielile bugetului central.

Capitolul 4. PROCESUL BUGETAR LA NIVELUL BUGETULUI ASIGURĂRILOR SOCIALE DE STAT

4.1. Competenţe şi responsabilităţi în procesul bugetar

În derularea procesului bugetar, responsabilităţile revin Parlamentului, Guvernului, Ministerului Economiei şi Finanţelor, Ministerului Muncii, Solidarităţii Sociale şi Familiei, precum şi unor instituţii din subordinea acestora.
Guvernul asigură elaborarea proiectului legii bugetului asigurărilor sociale în colaborare cu Ministerul Economiei şi Finanţelor, Ministerul Muncii, Solidarităţii Sociale şi Familiei şi Casa Naţională de Pensii şi Alte Drepturi de Asigurări Sociale.
Guvernul poate aproba, prin hotărâre, modificări în structură şi între bugetul asigurărilor sociale de stat şi bugetul asigurărilor pentru şomaj, cu încadrarea în nivelul total al cheltuielilor din credite externe.
Parlamentul trebuie să aprobe bugetul asigurărilor sociale de stat prin lege, după ce proiectul trece prin toate etapele prevăzute de lege. În cazul în care se doreşte amendarea prevederilor iniţiale ale legii bugetului asigurărilor sociale în timpul anului bugetar, tot Parlamentul trebuie să adopte o lege în acest sens. La sfârşitul anului, după expirarea anului bugetar, Parlamentul aprobă şi contul de execuţie a bugetului asigurărilor sociale de stat.

4.2. Etapele procesului bugetar la nivelul bugetului asigurărilor sociale de stat.

4.2.1. Elaborarea proiectului bugetului asigurărilor sociale de stat

Bugetul asigurărilor sociale de stat *este o componentă a sistemului bugetului public, ce reflectă constituirea şi utilizarea fondurilor băneşti necesare ocrotirii pensionarilor, salariaţilor, mamelor cu copii mici în îngrijire, anumitor categorii de refugiaţi şi membrilor familiilor lor.*
Procesul elaborării proiectului bugetului asigurărilor sociale de stat se desfăşoară sub coordonarea Ministerului Muncii, Solidarităţii Sociale şi Familiei, care stabileşte, cu avizul Ministerului Economiei şi Finanţelor, metodologia elaborării, executării şi încheierii bugetului asigurărilor sociale de stat. Pe baza datelor proprii şi a celor primite de la direcţiile de specialitate judeţene şi ale municipiului Bucureşti, Ministerul Muncii, Solidarităţii Sociale şi Familiei elaborează proiectul bugetului asigurărilor sociale de stat pentru anul viitor, până la data de 30 septembrie a anului curent şi îl prezintă Ministerului Economiei şi Finanţelor, în vederea avizării.

4.2.2. Examinarea şi aprobarea proiectului bugetului asigurărilor sociale de stat

După întocmirea proiectului bugetului asigurărilor sociale de stat de către Ministerul Muncii, Solidarităţii Sociale şi Familiei, urmează etapa examinării şi aprobării acestuia.
Etapele examinării şi aprobării proiectului bugetului asigurărilor sociale de stat sunt:
1.Casa Naţională de Pensii şi alte Drepturi de Asigurări Sociale împreună cu Casele judeţene de pensii fundamentează indicatorii bugetului asigurărilor sociale de stat (număr de pensionari, salariul mediu brut pe economie, număr de locuri în staţiunile balneo-climaterice etc.);
2. Ministerul Muncii, Solidarităţii Sociale şi Familiei elaborează proiectul bugetului asigurărilor sociale de stat şi proiectul de lege, pe baza informaţiilor primite, pe care le înaintează spre examinare Ministerului Economiei şi Finanţelor;
3. După analiza proiectelor, Ministerul Economiei şi Finanţelor îşi dă avizul, urmând ca să le trimită Guvernului; Guvernul înaintează proiectul bugetului asigurărilor sociale de stat şi proiectul legii bugetului

asigurărilor sociale de stat Parlamentului, până la 15 octombrie, în vederea examinării şi aprobării;
4. Aceste documente sunt examinate de către comisiile permanente ale fiecărei Camere (Comisia de buget şi finaţe şi alte comisii interesate), care îşi dau avizul. Totodată, examinarea este realizată şi de către Compartimentul tehnic-legislativ al fiecărei Camere.
La nivelul acestor comisii, unde are loc examinarea, sunt formulate şi amendamente.
Comisiile permanente, precum şi Compartimentul tehnic-legislativ comunică avizul adoptat şi amendamentele propuse reunite într-un raport comun.
5. În şedinţa comună a celor două camere ale Parlamentului are loc dezbaterea atât a proiectului bugetului de asigurări sociale de stat, cât şi a raportului comun privind amendamentele, pe ansamblu, pe părţi, capitole, subcapitole, titluri, articole, precum şi alineate, după caz, precum şi pe fiecare anexă în parte, pentru anul bugetar, precum şi creditele de angajament pentru acţiuni multianuale. La această dezbatere generală participă şi iniţiatorul (Ministerul Muncii, Solidarităţii Sociale şi familiei), care expune motivele ce au condus la elaborarea proiectului bugetului asigurărilor sociale de stat, a proiectului legii anuale.
6. Adoptarea Legii bugetului de asigurări sociale de stat se efectuează pe baza votului de ansamblu a legii, care poate fi deschis sau secret.
7. Legea bugetului de asigurări sociale de stat este supusă promulgării de către preşedintele ţării, după care este publicată în Monitorul Oficial.
Legea bugetului asigurărilor sociale de stat poate fi modificată în timpul exerciţiului bugetar, până cel târziu 30 noiembrie, prin ***legi de rectificare,*** cărora li se aplică aceleaşi proceduri ca şi legilor bugetare anuale iniţiale.
Deci, bugetul de asigurări sociale de stat, la care este anexat bugetul asigurărilor pentru şomaj, se întocmeşte distinct de bugetul de stat, însă se aprobă de Parlament o dată cu acesta.

4.2.3. Execuţia bugetului asigurărilor sociale de stat

În cazul bugetului asigurărilor sociale de stat, ***execuţia*** vizează tot *activitatea de încasare a veniturilor bugetare şi de efectuare a plăţii cheltuielilor aprobate prin acest buget,* care presupun o serie de operaţiuni ce pot fi grupate sub denumirea generică de ***execuţia de casă a bugetului asigurărilor sociale de stat,*** ce se realizează prin trezorerii, implicând şi operaţiuni prin sistemul bancar.

- Etapa intermediară execuţiei bugetului asigurărilor sociale de stat constă în ***repartizarea pe trimestre şi pe instituţii a veniturilor şi cheltuielilor*** acestui buget. În acest sens, competenţele revin Ministerului Muncii, Solidarităţii Sociale şi Familiei şi ordonatorilor de credite bugetare.

4.2.3.1. **Execuţia veniturilor bugetului asigurărilor sociale de stat**

Execuţia veniturilor bugetului asigurărilor sociale de stat *reprezintă activitatea de încasare a veniturilor cuvenite acestui buget.*
Constituirea veniturilor bugetului asigurărilor sociale de stat se realizează pe baza contribuţiilor pentru asigurări sociale şi a altor vărsăminte prelevate de la persoane fizice şi juridice, ce se încasează potrivit prevederilor legale în vigoare.
Încasarea veniturilor bugetului asigurărilor sociale de stat se realizează prin următoarele procedee:
1. calcularea şi plata directă de către subiecţii impozitelor, în cazul contribuţiilor pentru asigurări sociale datorate de angajatori;
2. calcularea, reţinerea şi vărsarea la bugetul asigurărilor sociale de stat a contribuţiilor datorate de către o terţă persoană (angajator), în cazul contribuţiilor pentru asigurări sociale datorate de angajaţi.
3. calcularea de către Casa Naţională de Pensii şi Alte Drepturi de Asigurări Sociale a contribuţiilor datorate de persoanele care se asigură facultativ, precum şi calcularea aportului adus de persoanele care beneficiază de locuri de tratament subvenţionate. Încasarea acestor sume se realizează ori prin casieriile Caselor de pensii judeţene ori prin sistemul bancar.

Etapele execuţiei veniturilor bugetului asigurărilor sociale de stat sunt: aşezarea; lichidarea; emiterea titlului de percepere şi perceperea care au fost definite în capitolul anterior.

4.2.3.2. **Execuţia cheltuielilor bugetului asigurărilor sociale de stat**

Execuţia cheltuielilor bugetului asigurărilor sociale de stat *reprezintă activitatea de efectuare a cheltuielilor prevăzute şi aprobate prin acest buget.*
În scopul realizării cheltuielilor bugetului asigurărilor sociale de stat se parcurg două etape intermediare, respectiv:

- ***repartizarea trimestrială a creditelor bugetare,*** în conformitate cu competenţele ordonatorilor de credite bugetare

- ***deschiderea creditelor bugetare*** de către Ministerul Economiei şi Finanţelor, la nivelul trezoreriei statului

Etapele execuţiei cheltuielilor bugetului asigurărilor sociale de stat sunt: angajarea; lichidarea; ordonanţarea şi plata.

4.2.4. Contul general al execuţiei bugetului asigurărilor sociale de stat

Execuţia bugetului asigurărilor sociale de stat se încheie la data de 31 decembrie a fiecărui an, iar veniturile neîncasate şi creditele bugetare neutilizate până la sfârşitul anului se vor încasa, respectiv plăti în contul bugetului anului următor. De asemenea, excedentele înregistrate la nivelul bugetului asigurărilor sociale de stat se regularizează cu bugetul de stat în limita subvenţiilor primite de la acest buget sub forma transferurilor consolidabile.

Contul anual al execuţiei bugetului asigurărilor sociale de stat se întocmeşte de către Ministerul Muncii, Solidarităţii Sociale şi Familiei, pe care, împreună cu raportul de verificare şi analiză a Ministerului Economiei şi Finanţelor, îl prezintă Guvernului, până cel târziu 1 mai a anului următor celui la care se referă. Guvernul prezintă acest cont Parlamentului spre aprobare până la dat de 1 iulie a anului următor celui de execuţie. Aprobarea acestui cont se realizează o dată cu contul general anual de execuţie a bugetului de stat, bugetelor fondurilor speciale, ale ordonatorilor de credite prin lege după verificarea acestora de către Curtea de Conturi.

Capitolul 5. PROCESUL BUGETAR LA NIVELUL BUGETELOR LOCALE

5.1. Competenţe şi responsabilităţi în procesul bugetar local

Bugetul local *este documentul prin care sunt prevăzute şi aprobate, în fiecare an, veniturile şi cheltuielile unităţilor administrative-teritoriale.* În România, modul de organizare a bugetelor locale este prevăzut de Legea nr. 273/2006 privind finanţele publice locale, publicată în Monitorul Oficial nr. 618/2003, modificată ulterior de Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 46/2007 şi Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 64/2007. În cadrul acesteia, regăsim definirea sistemului bugetar local.

Derularea procesului bugetar local este strâns legată de cea a procesului bugetar al bugetului de stat. Autorităţile administraţiei publice locale, cu

responsabilităţi în elaborarea şi aprobarea bugetelor locale, se impart în două categorii:
- autorităţi deliberative: consiliile locale ale municipiilor, oraşelor, comunelor şi sectoarelor municipiului Bucureşti, consiliile judeţene şi Consiliul General al Municipiului Bucureşti;
- autorităţi executive: primarii, primarii de sectoare şi primarul general al Municipiului Bucureşti. Autorităţile executive sunt şi ordonatorii principali de credite ai bugetelor locale, alături de preşedinţii consiliilor judeţene.

Competenţele şi responsabilităţile autorităţilor administraţiei publice locale (autorităţi deliberative şi autorităţi executive), precum şi a preşedinţilor consiliilor judeţene sunt următoarele:

- elaborarea şi aprobarea bugetelor locale, în condiţii de echilibru bugetar, la termenele şi potrivit prevederilor legale;
- stabilirea, constatarea, controlul, urmărirea şi încasarea impozitelor şi taxelor locale, precum şi a oricăror alte venituri ale unităţilor administrativ-teritoriale, prin compartimente proprii de specialitate, în condiţiile legii;
- urmărirea şi raportarea execuţiei bugetelor locale, precum şi rectificarea acestora, pe parcursul anului bugetar, în condiţii de echilibru bugetar;
- stabilirea şi urmărirea modului de prestare a activităţilor din domeniul serviciilor publice de interes local, inclusiv opţiunea trecerii sau nu a acestor servicii în răspunderea unor operatori economici specializaţi ori servicii publice de interes local, urmărindu-se eficientizarea acestora în beneficial colectivităţilor locale;
- administrarea eficientă a bunurilor din proprietatea publică şi privată a unităţilor administrativ-teritoriale;
- contractarea directă de împrumuturi interne şi externe, pe termen scurt, mediu şi lung, şi urmărirea achitării la scadenţă a obligaţiilor de plată rezultate din acestea;
- garantarea de împrumuturi interne şi externe, pe termen scurt, mediu şi lung, şi urmărirea achitării la scadenţă a obligaţiilor de plată rezultate din împrumuturile respective de către beneficiari;
- administrarea fondurilor publice locale pe parcursul execuţiei bugetare, în condiţii de eficienţă;
- stabilirea opţiunilor şi a priorităţilor în aprobarea şi în efectuarea cheltuielilor publice locale;
- elaborarea, aprobarea, modificarea şi urmărirea realizării programelor de dezvoltare în perspectivă a unităţilor administrativ-teritoriale ca bază a gestionării bugetelor locale anuale;

- îndeplinirea şi a altor atribuţii, competenţe şi responsabilităţi prevăzute de dispoziţiile legale.

5.2. Sistemul veniturilor şi cheltuielilor locale

5.2.1. Sistemul veniturilor locale: în bugetul judeţean, în bugetele municipiilor, oraşelor, comunelor

Veniturile care se prevăd în bugetele proprii ale judeţelor

1. Impozit pe profit de la regiile autonome şi societăţile comerciale de sub autoritatea consiliilor judeţene şi consiliilor locale;
2. Impozit pe venit
3. Cote defalcate din impozitul pe venit;
4. Alte impozite pe venit, profit şi câştiguri din capital;
5. Impozite şi taxe pe proprietate;
6. Sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată;
7. Alte impozite şi taxe generale pe bunuri şi servicii;
8. Taxe pe servicii specifice;
9. Taxe pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfăşurarea de activităţi;
10. Alte impozite şi taxe fiscale;
11. Alte venituri din proprietate;
12. venituri din dobânzi;
13. Venituri din prestări de servicii şi alte activităţi;
14. Venituri din taxe administrative, eliberări premise;
15. Amenzi, penalităţi şi confiscări;
16. Diverse venituri;
17. Transferuri voluntare, altele decât subvenţiile;
18. Venituri din valorificarea unor bunuri;
19. Încasări din rambursarea împrumuturilor acordate;
20. Subvenţii de la bugetul de stat;
21. Subvenţii de la alte administraţii.

5.2.2. Sistemul cheltuielilor locale: în bugetul judeţean, în bugetele municipiilor, oraşelor, comunelor

Cheltuielile care se prevăd în bugetele proprii ale judeţelor

1.Autorităţi publice şi acţiuni externe;
2.Alte servicii publice generale;
3.Tranzacţii privind datoria publică şi împrumuturi;
4.Transferuri cu caracter general între diferite nivele ale administraţiei;

5.Apărare;
6.Ordine publică şi siguranţă naţională;
7.Învăţământ;
8.Sănătate;
9.Cultură, recreere şi religie;
10. Asigurări şi asistenţă socială;
11. Locuinţe, servicii şi dezvoltare publică;
12. Protecţia mediului;
13. Acţiuni generale economice, comerciale şi de muncă;
14. Combustibil şi energie;
15. Agricultură, silvicultură, piscicultură şi vânătoare;
16. Transporturi;
17. Alte acţiuni economice.

5.3. Elaborarea şi aprobarea bugetelor locale

Elaborarea proiectelor bugetelor locale se realizează de către ordonatorii principali de credite, luîndu-se în considerare:

- prognozele principalilor indicatori macroeconomici şi sociali, pentru anul bugetar pentru care se elaborează proiectul de buget, precum şi pentru următorii 3 ani, elaborate de organele abilitate;
- politicile fiscale şi bugetare, naţionale şi locale;
- prevederile acordurilor de împrumuturi interne sau externe încheiate, ale memorandumurilor de finanţare sau ale altor acorduri internaţionale, semnate şi/sau ratificate;
- politicile şi strategiile sectoriale şi locale, precum şi priorităţile stabilite în formularea propunerilor de buget;
- propunerile de cheltuieli detaliate ale ordonatorilor de credite din subordine;
- programele întocmite de ordonatorii principali de credite în scopul finanţării unor acţiuni sau ansamblu de acţiuni, cărora le sunt asociate obiective precise şi indicatori de rezultate şi de eficienţă; programele sunt însoţite de estimarea anuală a performanţelor fiecărui program, care trebuie să precizeze: acţiunile, costurile asociate, obiectivele urmărite, rezultatele obţinute şi estimate pentru anii următori, măsurate prin indicatori precişi, a căror alegere este justificată;
- programele de dezvoltare economico-socială în perspectivă ale unităţii administrativ-teritoriale, în concordanţă cu politicile de dezvoltare la nivel naţional, regional, judeţean, zonal sau local.

Aprobarea proiectelor de buget local se face astfel:

a) bugetele locale, bugetele împrumuturilor externe şi interne şi bugetele fondurilor externe nerambursabile, de către consiliile locale, judeţene şi Consiliul General al Municipiului Bucureşti, după caz;
b) bugetele instituţiilor publice, de către consiliile de mai sus, în funcţie de subordonarea acestora.

5.4 Execuţia bugetelor locale

După aprobarea bugetelor locale, urmează etapa ***executării*** acestora în sensul încasării veniturilor şi efectuării cheltuielilor derulate prin intermediul unităţilor teritoriale ale trezoreriei statului. Deci, vorbim în acest caz de ***execuţia de casă prin trezorerii.***
Însă, ca atapă intermediară execuţiei distingem ***repartizarea pe trimestre a veniturilor şi cheltuielilor bugetelor locale.*** Repartizarea este realizată de către Ministerul Economiei şi Finanţelor şi ordonatorii principali de credite ai bugetelor locale.
Execuţia veniturilor şi cheltuielilor bugetelor locale se realizează potrivit principiilor, procedurilor şi etapelor prezentate la bugetul de stat în cadrul capitolului 3, secţiunile 3.4.1. şi 3.4.2.

5.5. Contul anual al execuţiei bugetelor locale

Contul anual de execuţie a bugetelor locale este întocmit de către ordonatorii principali de credite în structura următoare:

Venituri	Cheltuieli
Prevederi bugetare iniţiale Prevederi bugetare definitive Încasări realizate	Credite bugetare iniţiale Credite bugetare definitive Plăţi efectuate

Contul de execuţie a bugetelor locale este prezentat de ordonatorii principali de credite în vederea aprobării de către consiliile judeţene, Consiliul General al municipiului Bucureşti şi consiliile locale, până la data de 31 mai a anului următor.
Totodată, în timpul anului, trimestrial, ordonatorii principali de credite întocmesc dări de seamă contabile asupra execuţiei bugetare, ce se depun la Direcţiile Generale ale Finanţelor Publice care, după centralizare, le comunică Ministerului Economiei şi Finanţelor. Ordonatorii principali de credite au obligaţia să întocmească şi să anexeze la situaţiile financiare anuale rapoarte anuale de performanţă, în care să prezinte, pe

fiecare program, obiectivele, rezultatele preconizate şi cele obţinute, indicatorii şi costurile asociate, precum şi situaţii privind angajamentele legale. Situaţiile financiare anuale, inclusiv anexele la acestea, se prezintă de către ordonatorii principali de credite spre aprobare consiliilor locale, judeţene şi Consiliului General al Municipiului Bucureşti, după caz.
În cazul în care rezultatul execuţiei bugetelor locale este ***excedent***, acesta se utilizează, după regularizarea cu bugetul de stat în limita transferurilor din bugetul de stat sau din alte bugete, astfel:
1. rambursarea eventualelor împrumuturi restante; plata dobânzilor, comisioanelor, spezelor şi a altor costuri aferente acestora;
2. constituirea fondului de rulment ce se păstrează într-un cont distinct deschis la unităţile teritoriale ale trezoreriei statului. Acesta poate fi utilizat, temporar, pentru acoperirea golurilor de casă provenite din decalajele dintre veniturile şi cheltuielile anului curent, precum şi pentru acoperirea definitivă a eventualului deficit bugetar rezultat la finele exerciţiului bugetar. De asemenea, fondul de rulment poate fi folosit, cu aprobarea consiliului local, judeţean şi Consiliului general al municipiului Bucureşti, şi pentru finanţarea unor proiecte de investiţii de competenţa autorităţilor administraţiei publice locale sau pentru dezvoltarea serviciilor publice locale.

Capitolul 6. PROCESUL BUGETAR LA NIVELUL INSTITUȚIILOR PUBLICE

6.1. Prezentare generală

Instituţiile publice pot fi de subordonare centrală (ministere, alte instituţii publice de interes naţional, precum şi toate instutuţiile din subordinea acestora indiferent de localitatea în care funcţionează) şi de subordonare locală (Consiliile judeţene, Consiliile locale municipale, orăşeneşti şi comunale, inclusiv Consiliul General al Municipiului Bucureşti şi Consiliile locale de sector). Marea majoritate a instituţiilor publice din România sunt de subordonare locală (aproape 3.000 de consilii locale municipale, orăşeneşti, comunale şi ale sectoarelor municipiului Bucureşti, la care se adugă un număr important de instituţii publice de învăţământ, de cultură, sanitare etc.).
Numărul mare de instituţii publice a condus la crearea unei ierarhii pe criteriul sectorial sau geografic. Astfel, instituţiile publice sunt conduse de ordonatori de credite principali, secundari sau terţiari.

***ORDONATORII PRINCIPALI DE CREDITE** sunt conducătorii instituţiilor publice, care nu sunt în subordinea altor instituţii. În această categorie se numără miniştrii, conducătorii altor instituţii nesubordonate, conducătorii instituţiilor publice autonome, preşedinţii consiliilor judeţene, primarii. În În.subordinea acestor instituţii pot fi alte instituţii publice, conduse de ordonatorii de credite secundari sau terţiari. Există şi cazuri când ordonatorii principali nu au nicio instituţie în subordine.*

***ORDONATORII SECUNDARI DE CREDITE** sunt conducătorii instituţiilor publice aflate în subordinea altor instituţii (conduse de ordonatorii principali de credite şi care au la rândul lor instituţii în subordine (conduse de ordonatori terţiari de credite)*

***ORDONATORII TERŢIARI DE CREDITE** sunt conducătorii instituţiilor publice aflate în subordinea unor instituţii publice (conduse de ordonatorii de credite principali sau secundari, după caz) şi care nu mai au alte instituţii publice în subordine*

Din punct de vedere al finanţării, întâlnim următoarele tipuri de instituţii publice:

■ **instituţii publice finanţate integral de la bugetul de stat/local/fondurilor speciale** – creditele bugetare ale acestor instituţii publice (şi ale celor din subordinea acestora, dacă este cazul) sunt stabilite de ordonatorul de credite superior ori de comun acord cu Ministerul Economiei şi Finanţelor, în cazul ordonatorilor principali de credite (conform prevederilor Legii finanţelor publice). Aceste instituţii elaborează doar buget de cheltuieli, deoarece toată activitatea lor este finanţată integral de la buget. Eventualele venituri ale acestora (inclusiv veniturile din donaţii şi sponsorizări) se fac venit la bugetul care le finanţează. La cheltuieli, sumele alocate sunt defalcate după clasificaţia funcţională, iar în cadrul acesteia, după clasificaţia economică.

■ **instituţii publice finanţate din venituri proprii şi subvenţii (alocaţii) de la bugetul de stat/local/fondurilor proprii –** în acest caz subvenţiile primite (care apar la partea de venituri) vin în completarea veniturilor proprii obţinute din activităţile specifice desfăşurate (vânzări de bilete, închirieri de spaţii, prestări de servicii etc.). Ordonatorul de credite superior stabileşte cuantumul subvenţiei, dar nu şi destinaţia acesteia (cheltuieli materiale, cheltuieli salariale etc.). Conducătorul instituţiei întocmeşte un buget de venituri şi cheltuieli echilibrat.

■ **instituţii publice finanţate integral din venituri proprii –** sunt similare instituţiilor publice subvenţionate, cu diferenţa că acestea îşi constituie fondurile necesare finanţării integral din activitatea proprie[3].

6.2. Tipologia instituţiilor publice

Gruparea instituţiilor publice din România se poate face după mai multe criterii. Cea mai concludentă este cea care urmăreşte structura clasificaţiei funcţionale:

a) Servicii publice generale

b) **Apărare naţională**

Prin **Ministerul Apărării** este condusă activitatea în domeniul apărării naţionale potrivit strategiei de securitate naţională pentru garantarea suveranităţii, independenţei şi unităţii statului, integrităţii teritoriale a ţării şi democraţiei constituţionale**.**

c) Ordine publică şi siguranţă naţională

Ordinea publică se realizează de către structurile specializate din subordinea **Ministerului Internelor şi Reformei Administrative.** Printre atribuţiile acestei instituţii se numără:

- apărarea drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale omului, a proprietăţii publice şi private
- asigurarea ordinii publice
- paza persoanelor, obiectivelor, bunurilor şi valorilor
- prevenirea şi combaterea faptelor antisociale
- respectarea regimului juridic al frontierei de stat
- evidenţa solicitanţilor statutului de refugiat
- apărarea împotriva incendiilor
- administrarea Fondului Arhivistic Naţional

[3] În cazul în care instituţia nu este în subordinea unei alte instituţii publice, aceasta este o instituţie publică autonomă.

d) Învăţământ

Strategia guvernamentală din domeniul învăţământului şi al educaţiei se implementează, în România, prin intermediul **Ministerului Educaţiei şi Cercetării.** În teritoriu sunt organizate ca organe descentralizate de specialitate ale Ministerului Educaţiei şi Cercetării **Inspectorate Şcolare judeţene,** respectiv **Inspectoratul Şcolar al Municipiului Bucureşti.**
Activitatea de învăţământ este organizată pe următoarele niveluri:

- ⊗ învăţământ preşcolar
- ⊗ învăţământ primar
- ⊗ învăţământ gimnazial
- ⊗ învăţământ liceal
- ⊗ învăţământ profesional
- ⊗ învăţământ postliceal
- ⊗ învăţământ special
- ⊗ învăţământ superior

Instituţiile în cadrul cărora se desfăşoară activităţile de învăţământ prezentate mai sus sunt: **grădiniţele de copii (**cu program normal, prelungit şi săptămânal), **şcolile (şcoli cu** clase I-IV, I-IX sau I-XII/XIII), **liceele (**cu clase, I-XII/XIII, X-XII/XIII – învăţământ de zi X-XIII/XIV – învăţământ seral, cu frecvenţă redusă sau la distanţă), **şcolile profesionale, şcolile de ucenici, grupurile şcolare, şcolile de maiştri, unităţile de învăţământ special, universităţile, institutele, academiile de studii şi şcolile de studii postuniversitare.**
În subordinea mai multor instituţii publice centrale, altele decât Ministerul Educaţiei şi Cercetării, se află mai multe instituţii de învăţământ:

▪ Ministerul Justiţiei are în subordine:
- Centrul de Pregătire şi Perfecţionare a Grefierilor şi a celuilalt personal Auxiliar de Specialitate
- Centrul de Pregătire a Magistraţilor, a Grefierilor şi a celuilalt Personal din sistemul Justiţiei

▪ Ministerul Muncii are în subordine:
- Centre regionale de formare profesională a adulţilor

▪ Ministerul Internelor şi Reformei Administrative are în subordine:
- Centrul Regional de Formare Continuă pentru Administraţia Publică Locală
- Licee de pompieri
- Academia de Poliţie

▪ Ministerul Apărării are în subordine:
- Licee militare

d) Sănătate

Organul de specialitate al adminstraţiei publice centrale îl reprezintă **Ministerul Sănătăţii,** instituţie publică care organizează, coordonează, îndrumă activităţile pentru asigurarea sănătăţii populaţiei şi acţionează pentru prevenirea şi combaterea practicilor care dăunează sănătăţii.
Direcţiile de sănătate publică judeţene, respectiv a municipiului Bucureşti, sunt servicii publice descentralizate, cu personalitate juridică, ale Ministerului Sănătăţii, în subordinea cărora funcţionează alte unităţi cu sau fără personalitate juridică, conform prevederilor legale.
Din punct de vedere al subordonării, nu toate unităţile sanitare sunt în subordinea Ministerului Sănătăţii sau a Direcţiilor de Sănătate Publică judeţene, respectiv a Municipiului Bucureşti, ci şi în subordinea unor ministere sau autorităţi publice centrale, denumite generic ministere de resort:

▪ Ministerul Justiţiei are în subordine:
- Spitalul ,,Prof. Dr. Constantin Angelescu”
- Centrul Medical de Diagnostic şi Tratament Ambulatoriu al Ministerului Justiţiei
- 6 spitale – penitenciar

▪ Ministerul Administraţiei şi Internelor are în subordine:
- Institutul Naţional de Medicină Aeronautică şi Spaţială ,,General doctor aviator Victor Anastasiu”

▪ Ministerul Transporturilor, Construcţiilor şi Turismului are în subordine:
- Spitale CFR

f) Cultură şi religie

Instituţiile centrale din sfera culturii şi religiei sunt:
■ **Ministerul Culturii şi Cultelor –** elaborează strategiile din următoarele domenii:
◦ cultura şi arte
◦ culte
◦ cinematografie şi audiovizual
◦ protecţia drepturilor de autor şi drepturilor conexe

■ **Societatea Română de Radiodifuziune şi Societatea Română de Televiziune** care îşi canalizează activitatea în vederea realizării următoarelor obiective:
◦ informare ◦ educaţie ◦ divertisment

Direcţiile judeţene pentru cultură, culte şi patrimoniul cultural naţional, respectiv a Municipiului Bucureşti (servicii publice descentralizate) îndeplinesc, la nivelul unităţilor administrativ teritoriale, atribuţiile Ministerului Culturii şi Cultelor în domeniul Culturii.
Datorită complexităţii tipologiei instituţiilor de cultură, multe din acestea se află în subordinea unor instituţii publice centrale specializate în alte domenii decât cultura:

■ Ministerul Educaţiei, Cercetării şi Tineretului are în subordine:
- Corul Naţional de Cameră ,,Madrigal"

■ Ministerul Administraţiei şi Internelor are în subordine:
- Muzeul Pompierilor

■ Ministerul Apărării Naţionale are în subordine:
- Muzeul Militar Naţional

■ Agenţia Naţională pentru Sport are în subordine:
- Muzeul Sportului

g) Acţiuni privind activitatea sportivă şi de tineret

Agenţia Naţională pentru Sport este organul de specialitate al administraţiei publice centrale care asigură aplicarea strategiei şi Programului de guvernare în domeniul sportului şi îndeplineşte atribuţiile specifice stipulate de Legea educaţiei fizice şi sportului.
Direcţiile pentru sport judeţene, respectiv a municipiului Bucureşti reprezintă servicii publice descentralizate ale Agenţiei Naţionale pentru Sport.

h) Asistenţă socială

Ministerul Muncii, Solidarităţii Sociale şi Familiei implementează, la nivel central, strategia României în domeniul muncii, protecţiei şi solidarităţii sociale şi familiei.
Serviciile publice descentralizate ale Ministerului Muncii, Solidarităţii Sociale şi Familiei sunt **Direcţiile pentru Dialog, Familie şi Solidaritate Socială judeţene şi a municipiului Bucureşti.**
De asemenea, în domeniul muncii, relaţiilor de muncă, securităţii şi sănătăţii în muncă funcţionează **Inspecţia Muncii** cu **Inspectoratele Teritoriale de Muncă** la nivelul fiecărui judeţ.

i) Servicii de dezvoltare publică

În principal serviciile de dezvoltare publică sunt în competenţa autorităţilor publice locale. În efectuarea îndatoririlor lor, aceste autorităţi au în vedere următoarele obiective:

- întreţinerea şi repararea străzilor
- iluminatul public
- salubritate
- întreţinere grădini publice, parcuri, zone verzi şi zone de agrement
- alimentare cu apă, staţii de epurare pentru ape uzate, colectare, staţii de pompare
- reţele centrale şi puncte termice
- canalizare
- amenajări hidrotehnice de interes local în intravilan
- introducerea de gaze naturale în localităţi
- electrificări rurale.

Din punct de vedere instituţional, întâlnim o gamă largă de instituţii organizate în funcţie de particularităţile fiecărei localităţi. Astfel, în localităţile mici nu există instituţii publice distincte care să se ocupe de serviciile de dezvoltare publică, acestea fiind realizate în cadrul unor direcţii ale primăriei. În localităţile mari există instituţii publice specializate pentru fiecare dintre obiectivele prezentate mai sus.

j) Locuinţe

Ministerul Transporturilor, Construcţiilor şi Turismului este organul de specialitate al administraţiei publice centrale abilitat să urmărească stadiul de implementare a politicilor guvernamentale în domeniul construcţiilor, inclusiv în cel al locuinţelor.
Cu scopul dezvoltării de construcţii la nivel naţional, s-a creat o instituţie publică specializată: Agenţia Naţională pentru Locuinţe.

ANL	***Agenţia naţională pentru Locuinţe*** *este o instituţie de interes public cu personalitate juridică, de coordonare a unor surse de finanţare în domeniul construcţiei de locuinţe, având autonomie financiară*

k) Mediu şi ape

Ministerul Agriculturii, Pădurilor şi Dezvoltării Rurale este organul de specialitate al administraţiei publice centrale care, în România, pune în aplicare politica din domeniul apelor şi protecţiei mediului. Implementarea în teritoriu a politicilor de mediu se realizează prin intermediul **Agenţiilor de protecţie a mediului judeţene şi a municipiului Bucureşti** în calitatea lor de servicii publice descentralizate.
Obiectivele urmărite sunt:
- dezvoltare surse de apă, acumulări şi amenajări hidrotehnice
- supravegherea şi protecţia mediului, reducerea şi controlul poluării
- prospecţiuni geologice privind sursele de apă
- controlul activităţilor nucleare.

i) Industrie
Ministerul Economiei şi Finanţelor are atribuţii şi în domeniul politicilor legate de industrie.

m) Agricultură şi silvicultură

Organul de specialitate al administraţiei publice centrale care aplică strategia Guvernului în domeniul agriculturii şi silviculturii este **Ministerul Agriculturii, Pădurilor şi Dezvoltării Rurale.** Politicile agricole vizează următoarele domenii:
- agricultură
- piscicultură
- industrie alimentară
- dezvoltare rurală
- sanitar veterinară
- păduri

La capitolul de agricultură şi silvicultură din bugetul de stat şi bugetele consiliilor judeţene se regăsesc următoarele obiective:
- amendare soluri acide şi alcaline
- acoperire sume fixe la seminţe
- combaterea dăunătorilor şi bolilor în sectorul vegetal
- reproducţie şi selecţie animale
- programe pentru susţinerea preţurilor la produsele agricole
- subvenţionarea dobânzii aferente creditelor bancare acordate producătorilor agricoli

- îmbunătăţiri funciare, irigaţii, desecări şi combaterea eroziunii solului
- prevenirea şi combaterea bolilor la animale şi combaterea epizootiilor
- despăgubiri în caz de calamităţi naturale
- protecţia plantelor
- consultanţă agricolă

Serviciile publice descentralizate din subordinea Ministerului Agriculturii, Pădurilor, Apelor şi Dezvoltării Rurale sunt **Direcţiile pentru agricultură şi dezvoltare rurală, Direcţiile sanitar veterinare şi inspectoratele teritoriale pentru calitatea seminţelor şi a materialului săditor** organizate la nivelul fiecărui judeţ şi al Municipiului Bvucureşti.

n) Transporturi şi comunicaţii

Domeniul transporturilor şi comunicaţiilor este coordonat de două organe de specialitate centrale:

- **Ministerul Transporturilor, Comunicaţiilor şi Turismului –** asigură, direct prin organele tehnice de specialitate din subordine, implementarea strategiei Guvernului în ceea ce priveşte transporturilr feroviare, auto, navale şi aeriene
- **Ministerul Comunicaţiilor şi Tehnologiei Informaţiei –** realizează în domeniul comunicaţiilor, politica Guvernului în domeniul comunicaţiilor electronice şi serviciilor poştale.

o) Alte acţiuni economice

În categoria de ,,alte acţiuni economice" sunt grupate activităţile desfăşurate de următoarele instituţii publice:

- **Ministerul Transporturilor, Construcţiilor şi Turismului –** pentru activitatea de promovare turistică a României atât pe piaţa internă, cât şi pe pieţele externe, prin activităţi specifice reprezentanţelor de promovare turistică din ţară şi din străinătate
- **Agenţia Naţională pentru Întreprinderi Mici şi Mijlocii şi Cooperaţie –** se preocupă cu dezvoltarea sectorului întreprinderilor mici şi mijlocii, a celui cooperatist şi în domeniul comerţului interior
- **Comisia Naţională de Prognoză –** aplică strategia şi Programul Guvernului în vederea promovării politicilor de dezvoltare economică, fundamentează şi elaborează studii şi prognoze pe termen scurt, mediu şi lung privind evoluţia economiei româneşti în ansamblu şi a sectoarelor acesteia

• **Agenţia Română pentru Investiţii Străine –** care răspunde de promovarea şi atragerea investiţiilor străine directe
• **Administraţia Naţională a Rezervelor de Stat**
• **Autoritatea Guvernamentală pentru Valea Jiului**

p) Cercetare ştiinţifică

Conform clasificaţiei funcţionale, cercetarea ştiinţifică se grupează astfel: cercetare fundamentală, cercetare aplicativă şi experimentală. Majoritatea instituţiilor publice din domeniul cercetării se află în subordinea **Academiei Române** – cel mai înalt for naţional de consacrare ştiinţifică şi culturală. Academia Română este instituţie de interes public naţional de cercetare în domeniile fundamentale ale ştiinţei. Printre aceste instituţii de cercetare se numără şi: **Institutul Naţional de Cercetări Economice, Centru de Cercetări Financiare şi Monetare, Institutul de Geografie, Institutul de Arheologie, Institutul de Lingvistică, Institutul de Cercetări Juridice, Institutul de Etnografie şi Folclor, Institutul Astronomic, Centrul de Geodinamică, Institutul de Matematică, etc.**
În subordinea **Ministerului Educaţiei şi Cercetării** funcţionează un număr de 11 instituţii şi unităţi de cercetare ştiinţifică, dezvoltare tehnologică şi inovare. Cele mai reprezentative sunt: **Institutul de Ştiinţe ale Economiei, Institutul Limbii Române, Centrul de cercetări biologice, Institutul de Cercetări în Chimie.**
Un număr de instituţii funcţionează în subordinea organelor de specialitate ale administraţiei publice centrale de stat. Câteva dintre aceste instituţii sunt prezentate mai jos:
◊ **Institutul Român de Studii Internaţionale „Nicolae Titulescu"** din subordinea Ministerului Afacerilor Externe
◊ **Banca de Resurse Genetice Vegetale Suceava** din subordinea Ministerului Agriculturii, Pădurilor, Apelor şi Mediului
◊ **Institutul Limbii Române, Institutul de Ştiinţe ale Educaţiei, centrul de Cercetări Biologice Jibou** etc. din subordinea Ministerului Educaţiei, Cercetării şi Tineretului
◊ **Institutul de Studii Orientale „Sergiu Al. Georgescu"** din subordinea Consiliului General al Municipiului Bucureşti

Universităţile de stat din subordinea Ministerului Educaţiei, Cercetării şi Tineretului pot avea în subordine unităţi afiliate (fără personalitate juridică) care să se ocupe în exclusivitate cu activitatea de cercetare ştiinţifică fundamentală, aplicativă sau experimentală.

t) Administrare fonduri speciale

Conform prevederilor Legii 500/2002 – Legea finanţelor publice, bugetele fondurilor speciale, care se constituie şi se administrează în afara bugetului de stat şi a bugetului asigurărilor sociale de stat, sunt: bugetul Fondului pentru asigurările sociale de sănătate şi bugetul asigurărilor de şomaj. Aceste bugete se aprobă ca anexă la legea bugetului de stat şi, respectiv, la legea bugetului asigurărilor sociale de stat.
Administrarea fondului de asigurări sociale de sănătate intră în atribuţiile **Casei Naţionale de Asigurări de Sănătate** în calitate de instituţie publică autonomă de interes naţional, cu personalitate juridică, fără scop lucrativ, având ca principal obiect de activitate asigurarea funcţionării unitare şi coordonate a sistemului de asigurări sociale de sănătate din România. Preşedintele Casei Naţionale de Asigurări de Sănătate este ordonator principal de credite la bugetul asigurărilor sociale de sănătate.
Instituţia publică care administrează bugetul asigurărilor sociale de şomaj este **Ministerul Muncii, Solidarităţii Sociale şi Familiei** prin **Agenţia Naţională pentru Ocuparea Forţei de Muncă.** Directorul general executiv al Agenţiei Naţionale pentru Ocuparea Forţei de Muncă primeşte, prin delegare, de la ministrul muncii, solidarităţii sociale şi familiei, atribuţiile de ordonator de credite bugetare pentru bugetul asigurărilor pentru şomaj.

6.3. Bugetul instituţiilor publice

Instituţiile întocmesc bugete de venituri şi cheltuieli sau bugete de cheltuieli, în funcţie de sistemul de finanţare. Finanţarea cheltuielilor curente şi de capital ale instituţiilor publice se asigură astfel:
- integral din bugetul de stat
- integral din bugetul local
- integral din bugetul asigurărilor sociale de stat
- integral din bugetele fondurilor speciale
- din venituri proprii şi subvenţii de la bugetul de stat, bugetele locale, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetele fondurilor speciale, după caz
- integral din venituri proprii.

Bugetul unei instituţii publice, ordonator principal de credite trebuie să cuprindă:

a) Bugetul instituţiilor publice finanţate integral de la buget

Instituţiile publice finanţate integral de la bugetul de stat, bugetele locale, bugetul asigurărilor de stat sau bugetele fondurilor speciale întocmesc doar bugete de cheltuieli. Acoperirea cheltuielilor se realizează în exclusivitate din alocaţii de la
bugetul de stat, bugetele locale, bugetul asigurărilor sociale de stat sau bugetele fondurilor speciale, după caz.

Orice venit realizat de aceste instituţii se face venit la bugetul din care se finanţează instituţia respectivă, cu excepţia veniturilor proprii care sunt prevăzute în anexele bugetelor aprobate şi care sunt aferente activităţilor finanţate integral din venituri proprii. Veniturile se pot obţine din activitatea curentă a instituţiei (taxa de autorizare a concentrărilor

▪Documentul de politică, strategie şi performanţă (aferente anului pentru care se
face bugetul şi pentru următorii trei ani)
▪ Veniturile şi cheltuielile (global şi defalcat pe părţi, capitole, titluri, articole şi
alineate, după caz)
▪ Cheltuieli cu salariile
▪ Numărul maxim de posturi şi fondul aferent salariilor de bază
▪ Bugetul instituţiilor publice aflate în subordine
▪ Sume alocate din credite externe
▪ Sume alocate din fonduri externe nerambursabile
▪ Proiecte de finanţare internaţională (sinteză şi fişe)
▪ Bugetul de programe (sinteză şi fişe)
▪ Cheltuieli de capital (sinteza listelor de investiţii şi fişele obiectivelor de inv.)

economice percepută de Consiliul Concurenţei) sau din venituri ocazionale (de exemplu venituri din donaţii şi sponsorizări). Donaţiile şi sponsorizările în bani acordate instituţiilor publice finanţate integral de la buget se varsă integral la bugetul din care se finanţează acestea. Cu aceste sume se majorează creditele bugetare repartizate instituţiei publice. Utilizarea acestor sume se face cu respectarea prevederilor legale şi cu respectarea destinaţiilor stabilite de transmiţător.

Bugetul de cheltuieli al instituţiilor publice finanţate integral de la buget respectă clasificaţia cheltuielilor stabilită de Ministerul Finanţelor Publice. Astfel, cheltuielile sunt detaliate după clasificaţia funcţională (pe părţi, capitole, şi subcapitole), iar fiecare nivel al clasificaţiei funcţionale se subdivide după clasificaţia economică (pe titluri, articole şi alineate). Creditele bugetare prevăzute în bugetul instituţiilor publice ordonatori

principali sau secundari de credite înglobează şi creditele bugetare ce vor fi repartizate instituţiilor publice din subordine.
Instituţiile publice finanţate integral de la buget nu au dreptul să acorde salariaţilor tichete de masă.
În cazul în care instituţiile publice finanţate integral de la buget au organizate şi activităţi finanţate integral din venituri proprii, pentru aceste activităţi se vor întocmi bugete de venituri şi cheltuieli.

b) Bugetul instituţiilor publice finanţate integral sau parţial din venituri proprii

Instituţiile publice finanţate integral sau parţial din venituri alcătuiesc buget de venituri şi cheltuieli. Pe partea de venituri se regăsesc toate veniturile, indiferent de provenienţa lor. Astfel, veniturile curente se compun din diferite categorii de taxe percepute de instituţie pentru serviciile prestate. Veniturile din capital cuprind veniturile din valorificarea unor bunuri ale instituţiei publice. Subvenţiile primite de instituţie se concretizează sub forma alocaţiilor de la bugetul de stat sau local. Donaţiile şi sponsorizările sunt cuprinse separat, tot pe partea de venit.
Nivelul subvenţiilor de care beneficiază instituţiile publice se regăsesc şi la nivelul cheltuielilor ordonatorilor superiori de credite.
Pe partea de cheltuieli, se fundamentează un buget aferent veniturilor totale.

c) Bugetul activităţilor finanţate integral din venituri proprii

Instituţiile publice finanţate integral de la buget pot organiza anumite activităţi finanţate integral din venituri proprii. De obicei, aceste activităţi sunt legate de publicarea şi distribuirea unor reviste de specialitate ori de anumite activităţi care puteau fi realizate de instituţii publice finanţate integral din venituri proprii, dar numărul de personal sau amploarea activităţii nu justificau înfiinţarea unei astfel de instituţii.
Orice instituţie publică finanţată integral de la buget şi care are aprobată desfăşurarea unei activităţi finanţate integral din venituri proprii deschide cont de disponibilităţi separat pentru aceste activităţi la unitatea Trezoreriei Publice la care este arondată.

Capitolul 7. METODE DE FUNDAMETARE A VENITURILOR ŞI CHELTUIELILOR BUGETARE

7.1. Metode clasice de fundamentare a veniturilor şi cheltuielilor bugetare

Aşa cum am prezentat în capitolul 3, elaborarea bugetelor componente ale bugetului general consolidat se bazează, în primul rând, pe propunerile formulate de către ordonatorii principali de credite. Acestea reprezintă niveluri estimate pentru veniturile şi cheltuielile bugetare fundamentate pe baza unor metode.

Metodele de fundamentare a indicatorilor bugetari sunt atât clasice, cât şi moderne.

În categoria ***metodelor clasice*** menţionăm: ***metoda automată; metoda majorării (diminuării); metoda evaluării directe***

7.2. Metode moderne de fundamentare a veniturilor şi cheltuielilor bugetare

Datorită dezavantajelor metodelor clasice de fundamentare a indicatorilor bugetari, ce se bazează pe un volum limitat de informaţii şi nu vizează eficienţa acţiunilor, s-au elaborat noi metode care să pună accent pe eficienţa utilizării banului public. Astfel, multe ţări au renunţat la metodele tradiţionale în favoarea celor moderne de fundamentare a veniturilor şi cheltuielilor bugetare.

Metodele moderne sunt:

- în S.U.A. s-au conceput şi utilizat metodele: ,,***Planning Programing Budgeting System",*** cunoscută sub denumirea de ***P.P.B.S.*** (Planificare, programare şi bugetizare); ,,***Management By Objectives" M.B.O.*** (Management prin obiective); ***Zero Base Budgeting" Z.B.B.*** (*Bază Bugetară Zero);*
- în Franţa, metoda ,,***Rationalisation des Choix Budgetaires",*** cunoscută sub denumirea de ***R.C.B.*** (*Raţionalizarea Opţiunilor Bugetare*);
- alte state (Canada, Marea Britanie, Japonia, Norvegia, Olanda, ţări din America Latină, Israel) au elaborat ***metode proprii de raţionalizare a opţiunilor bugetare*** adaptate la condiţiile economico-sociale specifice.

Prin metodele moderne se realizează proiectarea bugetului în mai multe variante, dintre care se alege una, în funcţie de rezultatele cuantificate în

cadrul analizei specifice bazate pe criterii diferite de optimizare a raporturilor: costuri – avantaje; costuri – eficacitate sau alte criterii utilizabile.

Planificarea, programarea şi bugetizarea este o metodă orientată spre programe, care studiază nevoile ce apar pe termen mediu sau scurt. Aceasta a fost folosită cu rezultate încurajatoare de către Ministerul Apărării din S.U.A. la începutul anilor `60. Cu toate acestea, încercarea de extindere a aplicării ei şi la nivelul altor departamente nu a condus la rezultatele scontate.
Metoda P.P.B. a fost pentru prima dată propusă de către Hoover, în anul 1949, în cadrul prezentării ,,Raportului privind bugetul". Aceasta cuprinde următoarele etape:

- repartizarea programelor pe activităţi guvernamentale;
- evaluarea performanţelor;
- raportarea acestor performanţe.

Recomandările Comisiei nu au fost în întregime adoptate, însă ele au influenţat procedura de elaborare a bugetului pentru anul 1950, care propunea un buget federal bazat pe funcţiile şi activităţile guvernamentale.
Sistemul a fost implementat în cadrul Departamentului Apărării al S.U.A., în anul 1962. Acesta a fost conceput să asiste ministrul apărării la adoptarea deciziilor privind alocarea resurselor între programele stabilite şi alternativele propuse pentru îndeplinirea obiectivelor specifice ale apărării naţionale. Scopul final este acela de a oferi comandamentelor operaţionale mixul de forţe, echipament şi suport în condiţiile existenţei constrângerilor fiscale.
Metoda P.P.B. poate fi prezentată pe scurt astfel: pe baza anticipărilor privind securitatea naţională se elaborează o ***strategie,*** ce este supusă evaluării. Strategia este pusă în aplicare prin ***programele*** întocmite, ce sunt realizate prin intermediul ***bugetului.***
Metoda ,,Planificare, programare şi bugetizare" este diferită de procesul bugetar tradiţional, care îl precedă, deoarece:

- se bazează mai mult pe obiective, scopuri şi alternative de realizare a acestora pe termen lung;
- asigură unificarea planificării şi bugetizării prin intermediul programelor, ce urmăresc o distribuire echitabilă a resurselor disponibile între programele posibile.

Reformele din anii 1940-1950 au condus la reorientări şi la nivelul procesului bugetar prin necesitatea estimării performanţelor ca măsură a eficacităţii. Astfel, bugetul se bazează pe funcţii, activităţi şi proiecte.

În anul 1960, ministrul apărării din S.U.A., Robert McNamara, a introdus PPB şi în procesul bugetar. Metoda a fost dezvoltată şi implementată de către Charles J. Hitch.

Metoda ,,Planificare, programare şi bugetizare" are trei etape:

1. **Planificarea,** în cadrul căreia se identifică nevoile, se elaborează strategiile;
2. **Programarea,** la nivelul căreia planurile strategice sunt incluse în programe;
3. **Bugetizarea,** ce exprimă programul în termenii necesarului anual de finanţat.

Această metodă a suferit modificări permanente, astfel încât în anul 1969, aplicarea P.P.B. viza parcurgerea a cinci etape, respectiv:

1.formularea obiectivelor generale ale programelor şi a scopurilor instituţiilor şi departamentelor publice; stabilirea priorităţilor în realizarea acestor obiective;

2.compararea alternativelor de programe care ar putea duce la obţinerea aceloraşi rezultate, folosind eficacitatea lor drept criteriu de comparaţie;

3.determinarea eficienţei fiecărui program prin compararea costurilor specifice cu beneficiile obţinute prin aplicarea acestora;

4.selectarea programelor adecvate din punct de vedere al eficienţei şi eficacităţii, integrarea într-un program coerent şi implementarea acestora;

5.determinarea rezultatelor obţinute în urma aplicării programelor şi evaluarea acestora pe baza criteriilor de performanţă. Scopul acestei etape este verificarea modului de implementare a programelor şi colectarea informaţiilor necesare pentru adoptarea în viitor a unor decizii.

Evaluarea anuală a programelor este dificil de realizat, însă este necesară o revizuire a acestora pe baza obiectivelor propuse, a costurilor implicate de realizarea acestor programe şi a rezultatelor obţinute.

Aplicarea P.P.B. nu a avut rezultatele scontate, mai ales datorită timpului scurt în care a fost implementat acest sistem. Preşedintele S.U.A., Johnson, a anunţat în august 1965 introducerea PPB în toate agenţiile federale. În octombrie a fost prezentat modul în care ar trebui să se implementeze programul. Conform acestuia, comisiile şi agenţiile pentru buget aveau la dispoziţie numai 19 zile pentru a fundamenta lista de programe. Agenţiile trebuiau să ia măsuri de aplicare a listei programelor până la sfârşitul anului 1965. Până la data de 1 aprilie 1966, agenţiile trebuia să fi realizat un program coerent, ce se derula pe parcursul a câţiva ani, precum şi planul financiar asociat acestuia. S-a încercat, deci, adoptarea într-un timp prea scurt a unui sistem ce presupunea schimbări majore.

În implementarea P.P.B., problemele au apărut şi datorită pregătirii inadecvate a personalului, formulării inadecvate a programelor.

Sistemul a fost abandonat de administraţia Nixon, iar în anul 1973 s-a adoptat sistemul de administrare prin obiective ,,***Managementul prin obiective"*** (M.B.O.).

Managementul prin obiective a fost preluat din sectorul privat şi presupunea specificarea obiectivelor şi cuantificarea acestora, identificarea eventualelor probleme, precum şi eficacitatea programelor.

Dacă în cazul P.P.B. predomină partea economică şi financiară, în cazul M.B.O. accentul cade mai mult pe aspectele administrative.

M.B.O. este o metodă de fundamentare a bugetului în cadrul căreia se identifică în ce măsură alocarea resurselor asigură realizarea obiectivelor fixate prin program. Această cuantificare este dificil de realizat întrucît presupune, pe de o parte, măsurarea calităţii (cu referire la satisfacţia oferită de consumul bunurilor/serviciilor publice, estimarea productivităţii, a raportului cost-avantaje, iar pe de altă parte, sancţionarea nerealizării obiectivelor incluse în program.

Bază bugetară zero. O schimbare în administraţia S.U.A. a produs o nouă reformă bugetară: introducerea la nivel naţional, de către preşedintele Carter a sistemului ***Z.B.B.,*** după ce acesta a fost testat în statul său natal, Georgia.

Z.B.B. presupune ca departamentele şi agenţiile guvernamentale să evalueze programele şi activităţile desfăşurate în fiecare an fiscal pornind de la zero. În aplicarea metodei, distingem cinci etape:

1. stabilirea unităţilor decizionale;
2. determinarea ,,pachetelor de decizii" la nivelul fiecărei unităţi decizionale;
3. ordonarea ,,pachetelor de decizii" la nivel operaţional în cadrul fiecărei instituţii;
4. centralizarea;
5 alocarea fondurilor.

O ***unitate decizională*** poate fi un proiect sau un centru de cheltuieli, ea putând fi definită astfel: *o entitate organizaţională care are un manager investit cu autoritatea necesară pentru a stabili care sunt priorităţile şi a dimensiona bugetul pentru toate activităţile organizate în cadrul acelei entităţi.*

Termenul de ***pachet decizional*** este sinonim cu *documentaţie* şi este utilizat pentru a descrie o unitate decizională împreună cu costurile pe care le implică activitatea sa. Managerul va furniza informaţiile despre

sarcinile asumate, strategiile posibile de acţiune, avantajele şi consecinţele nealocării fondurilor necesare.

Raţionalizarea opţiunilor bugetare a rezultat din necesitatea adaptării şi înoirii principiilor de bază ale elaborării deciziilor bugetare şi ale gestiunii finanţelor publice. Reformularea principiilor de bază s-a datorat trecerii la gestiunea prin obiective. Recurgerea la analiza sistemică, în vederea determinării indicatorilor de eficacitate, permite elaborarea contabilităţii economice analitice ce poate fi utilizată şi pentru a măsura eficacitatea cheltuielilor analizate şi pentru a stabili bugetele program.
Studierea proceselor de raţionalizare este într-o continuă desfăşurare, întrucît se ajunge la iteraţii succesive, la reformularea obiectivelor şi a problemelor, la perfecţionarea continuă a tehnicilor şi a metodelor de investigaţie. Această viziune dinamică este esenţială pentru a înţelege că metoda R.C.B. relevă atât arta, cît şi starea de spirit novatoare mai mult decît utilizarea unei tehnici prezente sau viitoare.
În scop didactic, putem prezenta finalitatea operaţiunii considerând că aceasta are ca scop formularea răspunsurilor la întrebarea: *,,cum este mai bine să se cheltuiască un nivel determinat de credite bugetare?"*
Răspunsul la această întrebare necesită definirea unor concepte ale problematicii eficacităţii, dintre care enunţăm:
1.eficacitate cheltuielilor statului;
*2.*procesele şi metodele deciziei.

1. Eficacitatea cheltuielilor statului

Noţiunea modernă de ,,Buget program/al obiectivelor" este compatibilă cu concepţiile teoreticienilor susţinători ai ,,statului providenţă", ,,economiei bunăstării" şi ,,statului bunăstării". Înţelegerea acestor concepte este legată de termenul de utilitate a cheltuielilor publice. Ca urmare, comparaţia utilităţilor marginale ale cheltuielilor este, potrivit opiniei multor economişti, un criteriu de stabilire a frontierelor optimale între economia privată şi cea publică. Astfel, autori ca Pierre Tabatoni, G. Myrdal, Lord Beveridge, susţin teoria egalităţii utilităţilor marginale; J.M. Buchnan a introdus conceptul de ,,productivitate marginală socială a cheltuielilor publice".
Deşi obiectivul bunăstării şi problematica acestuia pot fi identificate fără a apela la o funcţie socială definită pe baza anumitor constrângeri, tratarea acestei probleme a raţionalizării cheltuielilor se bazează pe următoarele elemente:
A. politica optimă şi indicatorii de eficacitate;

B. analizele sistem şi pe obiective;
C. principiile managementului bugetar.

A. Politica optimă şi indicatorii de eficacitate

În cadrul metodei RCB se folosesc indicatori de eficacitate a cheltuielilor publice elaboraţi în funcţie de diferitele activităţi ale administraţiilor publice.

Politica optimă *este rezultatul unei succesiuni de decizii în cadrul unui sistem care prezintă, în fiecare fază caracteristică, diferite situaţii posibile, în număr de K (0,1,2,...n) obţinute prin decizii coordonate care formează o subpolitică.* Fiecăreia din situaţii i se asociază o funcţie valorică. Astfel, politica optimă se obţine prin însumarea subpoliticilor care prezintă simultan aceeaşi proprietate.

În cadrul R.C.B., tehnicile de optimizare presupun ca imediat după definirea misiunilor, acestea să fie însoţite de un indicator specific.

În prezent, s-a impus din ce în ce mai mult noţiunea de ,,buget produs", ce corespunde serviciilor diverse conform naturii activităţilor asigurate, oferite prin administraţiile publice. De exemplu: numărul de elevi formaţi în sistemul educaţiei naţionale; numărul de procese de judecată prin tribunale; numărul de locuinţe finanţate de stat, etc.

Aceşti indicatori cu exprimare fizică pot fi transformaţi în indicatori calitativi, de exemplu: gradul de calificare a elevilor formaţi, tipurile de locuinţe construite.

Trecerea de la forma fizică la cea calitativă a indicatorilor este necesară pentru evaluarea rezultatelor în legătură cu nivelul creditelor bugetare consumate, respectiv pentru realizarea comparaţiei costuri-avantaje.

Deci, indicatorii de eficacitate introduc, în formă generalizată, exigenţele costului şi randamentului în gestiunea serviciilor publice ale statului.

B. analizele sistem şi pe obiective stau în centrul metodelor moderne pentru a realiza confruntarea permanentă a obiectivelor şi a mijloacelor între analişti şi decidenţi, deoarece obiectivele şi mijloacele sunt într-o continuă mişcare, implicând reformularea problemelor.

C. Principiile managementului bugetar

Aplicarea metodei R.C.B. implică următoarele principii moderne ale gestiunii sau managementului administraţiei publice:

a) planul strategic;
b) direcţionarea pe obiective sau participativă;
c) controlul bugetar al rezultatelor;
d) sistemul informării complete şi ferme a administraţiilor.

Procesele şi metodele deciziei bugetare

A. Procesele decizionale

Mecanismele şi etapele procesului decizional descrise în metodele moderne presupun recurgerea la metoda iteraţiilor, care impune o colaborare frecventă şi un dialog între analiza de sistem şi decidentul politic.

Analiştii folosesc variante pe care le supun aprobării decidentului. Programele propuse pot fi acceptate, modificate sau adaptate, conform evoluţiei obiectivelor.

Departamentul (direcţia) de previziune din cadrul Ministerului Finanţelor propune o serie de grafuri decizionale ce cuprind patru faze fundamentale, respectiv:

1.Studiul, ce constă în:

- formularea problemei;
- analiza de sistem;
- identificarea mijloacelor existente şi definirea obiectivelor de realizat.

2.Decizia, ce vizează:

- opţiunea asupra programelor;
- determinarea creditelor bugetare.

3.Acţiunea şi gestiunea;

4.Observarea şi controlul.

Pornind de la rezultatele obţinute se continuă procesul cu reformularea problemei şi cu un nou ciclu.

Abordarea acestei schematizări se poate completa cu eventualele legături între administraţiile şi autorităţile publice (în faza deciziei), pe de o parte, iar, pe de altă parte, între puterea publică şi Curtea de Conturi (în faza controlului). Astfel de legături trebuie să fie integrate în grafurile decizionale.

B. Metodele de selectare a proiectelor

Metodele de evaluare a efectelor directe şi indirecte ale proiectelor sunt următoarele:

- ***Analiza cost – avantaje*** *ce utilizează drept criteriu de evaluare raportul avantaje/cost pentru estimarea eficacităţii deciziilor publice;*
- ***Analiza cost – eficacitate*** *al cărui criteriu de evaluare este raportul avantaje/cost, fără o evaluare monetară a avantajelor, în vederea estimării eficacităţii deciziilor publice;*

- ***Metode multicriteriale*** *care utilizează o multitudine de criterii de evaluare ce nu pot fi grupate pe baza unui singur indicator.*

Proiectele sunt apreciate în funcţie de fiecare din aceste criterii ceea ce conduce la formularea mai multor clasamente ale acestora, fiind dificilă stabilirea unui clasament general. Diferitele metode permit degajarea mai multor soluţii, alegându-se cea care îndeplineşte criteriul urmărit de decident.

7.3. Metode de fundamentare utilizate în procesul elaborării bugetelor în România.

În România, principiul de fundamentare a bugetelor este cel al metodei automate. Astfel orice buget are următoarea structură:

- Denumire indicator
- Cod indicator
- Realizări ale anului ,,n-2"
- Programul anului ,,n-1"
- Propuneri anul ,,n"
- Estimări ale anului ,,n+1"
- Estimări ale anului ,,n+2"
- Estimări ale anului ,,n+3"

Această structură se impune, deoarece prezintă situaţiile veniturilor şi cheltuielilor realizate în anul ,,n-2" (ultimul an care are finalizată execuţia bugetară), situaţia anului ,,n-1" (anul în care se elaborează bugetul şi când nu se ştie situaţia execuţiei bugetare decât până la acel moment).

Propunerile anului ,,n" vizează creditele bugetare preconizate a fi alocate, iar estimările anilor ,,n+1", ,,n+2" şi ,,n+3" sunt transpunerea valorică a obiectivelor stabilite în Documentul de politică, strategie şi performanţă pe următorii trei ani.

Fundamentarea veniturilor se realizează de Ministerul Economiei şi Finanţelor (pentru veniturile care se încasează la bugetul de stat, bugetul asigurărilor de stat şi la bugetul fondurilor speciale). Veniturile bugetelor locale sunt estimate de fiecare consiliu local/judeţean în parte. Veniturile proprii ale diferitelor instituţii publice se stabilesc de ordonatorii de credite ale instituţiilor care urmează să le realizeze cu avizul ordonatorilor de credite superiori, dacă este cazul.

Estimarea cuantumului veniturilor are la bază estimările din bugetul anului anterior şi mutaţiile care pot apărea în structura contribuabililor/obiectelor impozabile în anul următor. Există şi alte elemente de care se ţine cont la determinarea veniturilor bugetare:

efectul modificărilor de ordin legislativ, memorandumuri semnate cu instituţii financiare internaţionale etc.

Fundamentarea cheltuielilor se face în mod similar cu fundamentarea veniturilor, însă în strictă concordanţă cu nivelul veniturilor alocate, deoarece la nivelul instituţiilor publice bugetul şi ale bugetelor locale trebuie să fie echilibrat, în timp ce bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat şi bugetele fondurilor speciale nu pot prezenta deficite mai mari decît valorile stabilite în documentul de politică elaborat de Guvern. O atenţie deosebită se acordă fundamentării cheltuielilor cu personalul. Aceasta se face în funcţie de numărul de posturi şi funcţii. Guvernul aprobă baremele se salarizare a personalului bugetar, aceste bareme fiind înmulţite cu numărul de posturi alocat fiecărei funcţii, suma acestora reprezentând nivelul cheltuielilor cu salariile.
De asemenea obiectivele de investiţii beneficiază de o fişă în care se evidenţiază toate cheltuielile defalcate astfel:

- Cheltuieli până la 31 decembrie ,,n-2"
- Cheltuieli (preliminat) ,,n-1"
- Program ,,n"
- Estimare ,,n+1"
- Estimare ,,n+2"
- Estimare ,,n+3"
- Estimare anii ulteriori

La fundamentarea cheltuielilor se au în vedere:

- Baza legală a cheltuielilor
- Execuţia preliminară a anului de bază formată din execuţia certă pe perioada încheiată şi execuţia probabilă rămasă până la finele anului de bază
- Preţurile şi tarifele
- Normele obligatorii prin intermediul cărora se realizează dimensionarea unor cheltuieli
- Normele de cheltuieli (atât cele materiale reprezentate prin consumul de materiale necesar pe unitatea de indicator, cât şi normele financiare exprimate sub forma unei cheltuieli medii pe indicator).

Fundamentarea cheltuielilor unei instituţii publice trebuie să aibă la bază şi informaţiile macroeconomice stabilite de Ministerul Finanţelor Publice în Raportul asupra situaţiei macroeconomice pentru anul bugetar pentru care se elaborează planul de buget, precum şi pentru următorii trei ani, informaţii ce se referă în primul rînd la nivelul inflaţiei şi a cursului valutar.

Capitolul 8. TEORII PRIVIND ECHILIBRUL BUGETAR

8.1. Teoria convenţională privind echilibrul bugetar

Teoria convenţională a echilibrului bugetar *este o modalitate de a analiza echilibrul bugetar, pornindu-se de la deficitul bugetar, în scopul evidenţierii efectelor generate de către acesta asupra economiei, formării capitalului şi produsului intern brut.*
În cadrul acestei teorii, s-a considerat că nivelul cheltuielilor publice nu este afectat de politica privind datoria guvernamentală, volumul acestora rămânînd nemodificat, în timp ce impozitele şi taxele înregistrează o scădere. Această reducere temporară a impozitelor şi taxelor este urmată în viitor de o creştere a acestora, corespunzător valorii curente a datoriei.

Impactul pe termen scurt asupra economiei

Se consideră că deficitul bugetar este cauzat, pe de o parte, de menţinerea cheltuielilor la un nivel constant şi, pe de altă parte, de reducerea veniturilor din impozite şi taxe. Această politică va antrena creşterea veniturilor populaţiei, fapt ce conduce la îmbunătăţirea nivelului de trai. Astfel, creşterea veniturilor consumatorilor finali determină creşterea cererii de bunuri şi servicii.
Economiştii încearcă să răspundă la întrebarea privind impactul modificării cererii agregate asupra economiei. Conform teoriei convenţionale, economia este de tip keynesist pe termen scurt, deoarece creşterea cererii agregate determină creşterea venitului naţional. De asemenea rigiditatea salariilor, a preţurilor, anticipările greşite, schimbările în cererea agregată influenţează utilizarea factorilor de producţie. Această analiză keynesistă oferă o justificare comună pentru politica de reducere a impozitelor sau de creştere a cheltuielilor, atunci cînd economia se confruntă cu recesiune.
Susţinătorii abordării convenţionale a impactului deficitului bugetar asupra economiei au demonstrat că rigiditatea salariilor, a preţurilor, ce modifică cererea agregată pe termen scurt, sunt mai puţin importante pe termen lung. Ca rezultat, politica fiscală influenţează venitul naţional doar prin modificarea ofertei de factori de producţie.

Impactul pe termen lung asupra economiei

(reducerea economisirii naţionale şi consecinţele acesteia)

Notăm cu *Y:* produsul intern brut, *C*: consumul privat, *S*: economisirea privată, *T*: impozitele şi taxele, mai puţin transferurile.
Pentru a înţelege efectele deficitului bugetar pe termen lung, pornim de la constrângerea bugetară a sectorului privat, care implică relaţia:

$$Y=C+S+T \quad (1)$$

De asemenea, produsul intern brut poate fi împărţit în patru tipuri de cheltuieli, în cadrul relaţiei:

$$Y=C+I+G+NX, \quad (2)$$

unde I: investiţiile; G: cheltuielile publice; NX: exportul net.
Egalînd cele două relaţii, obţinem:

$$C+S+T=C+I+G+NX, \text{ deci}$$

$$S+(T-G)=I+NX \quad (3)$$

Astfel, suma economiilor publice şi private trebuie să fie egală cu suma investiţiilor şi exporturilor nete.
O altă identitate importantă este aceea între balanţa contului curent şi balanţa contului de capital. Balanţa contului curent este definită ca fiind dată de exporturile nete (NX) plus investiţia netă a rezidenţilor şi transferurile nete, ultimele două sunt însă ignorate. Balanţa contului de capital negativă reprezintă investiţiile străine directe (NFI), care sunt investiţii realizate de rezidenţi în alte ţări, mai puţin investiţiile realizate de rezidenţii străini. Aceasta conduce la a treia identitate de formă:

$$NX=NFI$$

Astfel, fluxurile internaţionale de bunuri şi servicii trebuie să fie egale cu fluxurile internaţionale de fonduri. Înlocuind în relaţia (3) obţinem:

$$S+(T-G)=I+NFI \quad (4)$$

Relaţia (4) exprimă egalitatea dintre economisirile naţionale, ca sumă între economisirea publică şi cea privată, şi utilizarea acestor fonduri pentru investiţii în ţară şi în străinătate.
Se presupune că guvernul menţine cheltuielile publice la un nivel constant şi reduce impozitele şi taxele, fapt ce conduce la deficit bugetar şi la reducerea economisirii publice. Această identitate poate fi obţinută prin câteva modalităţi complementare: creşterea economisirii private, reducerea investiţiilor în ţară, scăderea investiţiilor nete străine.
Referitor la economiile private, s-au conturat două păreri privind ritmul de variaţie al acestora:

- Unii economişti susţin că ritmul de creştere al economiilor private este egal cu reducerea economiilor publice;
- În viziunea convenţională, economiile private cresc mai puţin decît valoarea cu care scad economiile publice, astfel încât economiile naţionale scad. În acest caz, investiţiile totale – în ţară cât şi în străinătate – scad, fapt ce va conduce la obţinerea unui produs intern

brut şi un venit naţional mai mic. Astfel, cu mai puţin capital disponibil, costul marginal al capitalului va creşte, creşte rata dobânzii şi, deci, creşte rentabilitatea pentru fiecare unitate de capital deţinută. În acelaşi timp, productivitatea forţei de muncă va fi mai redusă, întrucît are loc reducerea salariului mediu real şi a venitului total din (salarii) muncă.
Reducerea investiţiilor străine nete, într-o perioadă de timp, înseamnă că rezidenţii vor deţine mai puţin capital în străinătate sau că rezidenţii străini vor deţine mai mult capital în ţară. În ambele cazuri, veniturile din capital vor scădea. Declinul investiţiilor străine nete are loc o dată cu declinul exporturilor nete, care conduce la o creştere a deficitului balanţei comerciale. Această legătură între deficitul bugetar şi deficitul balanţei comerciale poartă denumirea de ,,deficit geamăn”.

8.2. Echivalenţa ricardiană

Echivalenţa ricardiană a fost fundamentată de economistul David Ricardo, în prezent considerându-se că aceasta este mult mai apropiată de viziunea lui Robert Barro.
Echivalenţa ricardiană *este o teoremă a neutralităţii. Se presupune că guvernul reduce impozitele fără, însă, să reducă cheltuielile publice, fapt ce determină, conform analizei convenţionale, reducerea economisirii naţionale şi a acumulării de capital, iar pe termen lung o restrângere a activităţii economice. Însă, echivalenţa ricardiană susţine că această politică nu influenţează consumul, acumularea de capital.*
Argumentul ricardian se bazează pe faptul că impozitele mai mici în prezent şi înregistrarea de deficit bugetar, întrucît nivelul cheltuielilor publice rămâne nemodificat, vor conduce, în viitor, la o creştere a impozitelor. Astfel, consumatorii, care privesc în viitor, nu vor reacţiona la reducerea impozitelor prin creşterea consumului, ci vor economisi acest surplus. Se înregistrează o creştere a economiilor private de mărime egal cu suma reprezentând reducerea impozitelor, în timp ce economisirea naţională nu se modifică, ca şi celelalte variabile macroeconomice.
În esenţă, echivalenţa ricardiană îmbină două idei fundamentale: *constrîngerea deficitului bugetar şi ipoteza venitului permanent. Constrângerea deficitului bugetar* se referă la faptul că impozite mai mici în prezent implică impozite mai mari în viitor, în condiţiile în care cheltuielile publice nu se modifică. *Ipoteza venitului permanent* vizează faptul că populaţia îşi bazează deciziile de consum pe venitul permanent, care depinde de valoarea prezentă a venitului rămas după achitarea impozitelor.

Echivalenţa ricardiană – modelul lui Robert Barro

Robert Barro, în lucrarea ,,Are Government Bonds Net Wealth?" (1974), prezintă o altă interpretare a argumentului ricardian: pentru deţinătorii de titluri de stat, aceasta reprezintă un activ, iar pentru plătitorii de taxe este o obligaţie ce va fi acoperită din taxe. Astfel, pentru că populaţia nu a înregistrat o creştere a venitului, ar trebui să nu-şi modifice structura consumului ca reacţie la reducerea temporară a taxelor. Este important de subliniat faptul că argumentul ricardian nu evidenţiază toate aspectele irelevante ale politicii fiscale. Astfel, dacă guvernul reduce taxele astăzi, iar populaţia anticipează că această măsură este însoţită, în viitor de o reducere a cheltuielilor, atunci venitul permanent al populaţiei creşte, fapt ce stimulează consumul şi reduce economisirea naţională. Dar, trebuie remarcat faptul că anticipările privind reducerea cheltuielilor publice, mai degrabă decât reducerea taxelor, sunt cele care stimulează consumul. Reducerea cheltuielilor publice, în viitor, influenţează venitul permanent şi consumul pentru că aceasta implică taxe mai mici într-o anumită perioadă, chiar dacă taxele curente nu se modifică.

Întrucât echivalenţa ricardiană consideră unele aspecte ale politicii fiscale irelevante, iar altele ca fiind importante, testarea acestei abordări este greu de realizat. De asemenea, majoritatea economiştilor, deşi, consideră că echivalenţa ricardiană nu descrie comportamentul consumatorului, acest mod de abordare a avut o importanţă deosebită în cadrul dezbaterilor despre deficitul bugetar, din două motive:

- se consideră că echivalenţa ricardiană descrie de fapt realitatea sau cel puţin realizează o primă aproximare a ei;
- echivalenţa ricardiană oferă o bază teoretică pentru multe alte analize.

O abordare teoretică similară cu echivalenţa ricardiană este teorema Miller – Modigliani, care stabileşte condiţiile în care alegerea între împrumut şi finanţarea prin emisiunea de noi acţiuni este irelevantă, în cazul unei firme. Similar, echivalenţa ricardiană presupune că alegerea între împrumuturile de stat şi finanţarea cheltuielilor publice prin majorarea impozitelor este irelevantă.

În prezent, majoritatea economiştilor sunt sceptici cu privire la echivalenţa ricardiană, respectiv la ideea că datoria guvernului nu este relevantă.

Abordarea convenţională porneşte de la premisa că datoria generală de reducerea impozitelor dtimulează consumul.

Sunt numeroase argumente ce susţin această abordare:

1. ***Redistribuirea între generaţii***

Analiza deficitului bugetar este importantă, întrucît acesta reprezintă o redistribuire de resurse între diferitele generaţii de contribuabili. Când guvernul reduce impozitele şi înregistrează deficit, constrângerile bugetare impun o creştere a impozitelor în viitor, care vizează următoarele generaţii de contribuabili. Se produce o redistribuire de resurse din viitor către contribuabilii curenţi care reacţionează prin creşterea consumului. Această redistribuire este un mecanism care face ca deficitul bugetar să conteze în modelele privind comportamentul generaţiilor, cum sunt cele ale lui Diamond (1965) şi Blanchard (1985).

Barro (1974) considera că generaţiile viitoare nu pot fi văzute ca actori economici independenţi; generaţiile actuale se comportă în mod altruist faţă de generaţiile viitoare. Astfel, în prezenţa acestui altruism între generaţii, nu este corectă presupunerea că generaţiile actuale vor profita de oportunitatea de a consuma pe seama generaţiilor viitoare.

Barro propune un model, presupunînd că utilitatea totală a generaţiei *t*, V_t, depinde de consumul din timpul duratei de viaţă, C_t , şi de utilitatea generaţiei următoare, V_{t+1} .

$V_t = U(C_t) + \beta V_{t+1}$

unde β: factor de discount.

Prin substutuţie recursivă, obţinem:

$V_t = U(C_t) + \beta U(C_{t+1}) + \beta^2 U(C_{t+2}) + \beta^3 U(C_{t+3}) + ...$

Astfel, utilitatea generaţiei t depinde de consumul propriu şi de consumul generaţiilor viitoare. În esenţă, unitatea relevantă de decizie nu este individul, care trăieşte un număr finit de ani, ci familia. Ca rezultat, membrii familiei decid astăzi cât de mult să consume bazându-se nu numai pe venitul propriu cât şi pe veniturile ce vor fi obţinute de viitorii membrii ai familiei. Echivalenţa ricardiană este deci, păstrată: o reducere a taxelor poate conduce la creşterea venitului obţinut de indivizi, însă nu generează o creştere a venitului permanent al familiei. În loc să consume venitul suplimentar generat de reducerea impozitelor, indivizii economisesc şi îl lasă moştenire la descendenţii lor, care vor trebui să facă faţă unor obligaţii fiscale mai mari.

Dezbaterea privind echivalenţa ricardiană este, de fapt, o dezbatere privind legătura dintre generaţii.

Modelul altruist propus de Barro este unul din modelele ce explică moştenirea lăsată de o generaţie pentru descendenţii săi. Un alt model surprinde utilitatea individuală ca o funcţie de mărimea acestei moşteniri decât de utilitatea descendenţilor săi, astfel.

$V_t = U(C_t) + G(B_t)$,

Unde *G* (B_t) reprezintă utilitatea unei moşteniri B_t.

Un model asemănător este cel propus de Bernheim, Shleifer şi Summers (1985) potrivit căruia părinţii utilizează moştenirea pentru a induce un anumit tip de comportament copiilor lor.
Aceste modele nu conferă argumente în sensul urmăririi obligaţiilor fiscale ale generaţiilor viitoare şi, astfel, echivalenţa ricardiană nu este adevărată în absenţa politicilor induse de redistribuirea între generaţii.
Deşi în modelul lui Barro, echivalenţa ricardiană nu este strict respectată, se consideră că nivelul deficitului bugetar nu influenţează variabilele agregate ale economiei aflate în stare de echilibru. Reducerea taxelor va stimula consumul, va restrânge capitalul şi va genera creşterea ratei dobânzii pentru o anumită perioadă de timp, iar majoritatea familiilor vor răspunde prin creşterea economiilor până când stocul de capital şi rata reală a dobânzii revin la nivelele iniţiale. Acest rezultat evidenţiază faptul că echivalenţa ricardiană poate fi valabilă ca o teorie pe termen lung, mai degrabă decât pe termen scurt.

2. *Eşecurile pieţei de capital*

Cea mai simplă şi poate cea mai convingătoare explicaţie pentru nerespectarea echivalenţei ricardiene este tocmai existenţa eşecurilor pieţei de capital. Pentru populaţia care urmăreşte o rată de fructificare a economiilor cât mai mare sau care se aşteaptă să înregistreze o creştere rapidă a veniturilor, nivelul optim al consumului poate implica un consum mai mare decît venitul (când sunt tineri), diferenţa urmând a fi acoperită prin împrumuturi de pe piaţa financiară. Însă, posibilitatea de a nu putea rambursa împrumutul, face ca populaţia să nu se împrumute pentru a acoperi consumul curent. În acest caz, strategia optimă este aceea de a consuma tot venitul şi de a nu economisi.
În prezenţa acestor constrângeri, echivalenţa ricardiană nu este valabilă.
Reducerea impozitelor conduce la limitarea fondurilor de împrumut pentru populaţie. Astfel, populaţia va răspunde prin creşterea consumului (pe baza veniturilor obţinute), chiar dacă în viitor, aceasta înseamnă impozite mai mari şi scăderea consumului.
Importanţa eşecurilor pieţei de capital este pusă în evidenţă de averea deţinută de populaţie comparată cu nivelul datoriei guvernului în economie. În anul 2000, ponderea deficitului bugetului general consolidat în PIB a fost de 3,7%. Dacă echivalenţa ricardiană este valabilă, populaţia ar trebui să deţină o avere adiţională egală cu 3,7% PIB. Însă, averea populaţiei este sub acest nivel, ca urmare ar trebui să se considere că în absenţa deficitului bugetar, populaţia va avea o avere netă negativă, ceea ce nu este credibil. Dacă unii consumatori pot obţine

împrumuturi fără garanţii (depozite colaterale) atunci deficitul bugetar ar permite populaţiei să consume mai mult decât venitul obţinut.
Hayashi (1987) şi Yotsuzuk (1987) prezintă exemple de eşecuri de pieţe de capital endogene bazate pe asimetria de informaţii privind veniturile viitoare.

3. *Amânarea permanentă a creşterii taxelor*

La prima vedere, se consideră că echivalenţa ricardiană este valabilă deoarece deficitele bugetare mari, în prezent, vor necesita creşterea taxelor în viitor. Însă, de fapt, guvernul nu trebuie să-şi lichideze toate datoriile, în sensul că nu trebuie să ajungă la zero datorii. Se presupune că guvernul reduce impozitele cu *dD* şi creşte deficitul cu aceiaşi sumă. Serviciul datoriei publice necesită taxe adiţionale de *rdD* în fiecare an, unde r este rata dobânzii la împrumuturile de stat. Valoarea prezentă a acestor taxe majorate este *dD* (care este chiar nivelul reducerii taxelor).
Apar probleme dacă guvernul nu majorează taxele pentru a finanţa plăţile de dobânzi la datoria publică, iar finanţarea acestora se realizează prin acumularea de noi datorii. Această politică este cunoscută sub numele de ,,*Ponzi scheme*", în sensul că deficitul bugetar va creşte cu rata r, iar reducerea iniţială a taxelor şi deficitul bugetar nu implică taxe mai mari în viitor.
Însă, se pune problema dacă guvernul poate aplica această schemă Ponzi; se urmăreşte rata dobânzii la împrumuturile de stat (r) şi rata de creştere a economiei (g). Dacă r> g, atunci datoria guvernului va creşte mai repede decât economia şi schema Ponzi nu se poate aplica: datoria va fi atât de mare, încât nu se vor găsi surse suficiente pentru finanţare, astfel încât rata dobânzii va creşte.
Dacă r <g, datoria guvernului va creşte mai lent decât veniturile din economie, şi astfel, se poate realiza reînnoirea datoriei (roll-over).
Comparaţia între r şi g are implicaţii asupra echilibrului general, implicaţii ce explică efectele deficitului bugetar. În teoria standard de creştere neoclasică, r reflectă produsul marginal al capitalului, şi g exprimă rata de creştere a populaţiei şi modificările tehnologice. Aceste două variabile pot fi utilizate pentru a arăta dacă economia este eficientă în sensul că trebuie mai puţin capital decât necesarul.
Dacă r<g, atunci economia este ineficientă, în sensul că s-a acumulat prea mult capital. În acest caz, reducerea acumulării de capital, poate genera o creştere potenţială a consumului în toate perioadele de timp.

4. *Impozitele distorsionare*

Echivalenţa ricardiană se bazează pe presupunerea că impozitele sunt privite în totalitatea lor. Dacă impozitele sunt distorsionare, atunci o amânare a poverii fiscale stimulează şi influenţează comportamentul

consumatorilor. Aceste distorsiuni microeconomice pot avea un puternic impact macroeconomic, făcând echivalenţa ricardiană o aproximare slabă a realităţii.

5. *Nesiguranţa venitului*

Un alt motiv pentru care echivalenţa ricardiană nu este valabilă este acela că datoria guvernului poate altera percepţia consumatorilor asupra riscului cu care se confruntă. Această posibilitate a fost analizată de Chan (1983), Barsky, Mankiw şi Zeldes (1986), Kimball şi Mankiw (1989), Croushore (1996). Aceşti economişti pornesc de la axioma că taxele sunt funcţie de venit şi că veniturile viitoare sunt nesigure. De aceea, când guvernul reduce taxele (astăzi), înregistrează deficit şi majorează taxele în viitor pentru a-şi plăti datoria, veniturile anticipate de consumatori nu se modifică, însă incertitudinea cu care se confruntă se reduce. Dacă consumatorii economisesc o parte din venit, această reducere a incertitudinii stimulează consumul curent.

8.3. Noua teorie privind echilibrul bugetar

Jocul (Schema) Ponzi *este noua abordare teoretică a echilibrului bugetar potrivit căreia corectarea deficitului bugetar se poate realiza de către stat prin reînnoirea la infinit a datoriei fără a majora impozitele, dacă ritmul de creştere economică este mai mare decât rata dobânzii la împrumuturile pentru finanţarea şi refinanţarea datoriei publice.*

Se presupune că guvernul reduce impozitele dar fără să reducă cheltuielile publice, fapt ce determină, conform analizei convenţionale, reducerea economisirii naţionale şi a acumulării de capital, iar pe termen lung, o restrângere a activităţii economice. Însă, echivalenţa ricardiană susţine că această politică nu influenţează consumul şi acumularea de capital.

Comportamentul ratelor dobânzii şi a ratelor de creştere sugerează faptul că guvernul poate, cu o probabilitate mare, să înregistreze deficit bugetar şi să reînnoiască datoria. Scopul acestei lucrări este acela de a identifica şi de a examina implicaţiile unei astfel de politici. Folosind un model standard privind acumularea de capital se poate demonstra că politica de reînnoire a datoriei, poate genera avantaje pentru generaţiile viitoare. Această concluzie nu implică şi faptul că deficitele sunt o politică ce trebuie aplicată ca politică întemeiată pe reînnoirea datoriei. Însă, guvernul, prin politica promovată, trebuie să urmărească ca efectele generate de deficitul bugetar să aibă un impact cât mai mare şi o probabilitate cât mai mică de a se produce.

Sunt unanim acceptate efectele deficitului bugetar, cum ar fi: restrângerea capitalului, a venitului naţional, a nivelului de trai al generaţiilor viitoare.
Se consideră că un viitor mai puţin prosper este doar o consecinţă posibilă a unei perioade în care s-au înregistrat deficite bugetare mari. Totuşi, probabilitatea de a se obţine acest rezultat este mică. Însă, o probabilitate mult mai mare este aceea ca politica fiscală să crească nivelul cheltuielilor publice.
Acest mod de abordare a deficitului bugetar se caracterizează prin faptul că este orientat spre viitor, spre evoluţia ratei de creştere economică şi evoluţia ratei dobânzii la împrumuturile de stat. Deficitul bugetar este considerat o acţiune riscantă, o politică imprudentă pentru că creează o presiune semnificativă asupra generaţiilor viitoare.
Punctul de plecare, în argumentarea acestei modalităţi de abordare a deficitului bugetar, constă în urmărirea ratei medii a dobânzii pentru datoria publică şi compararea acesteia cu rata medie de creştere a economiei. Astfel, guvernul poate apela la deficite pentru o perioadă, poate reînnoi datoria şi acumula dobânzi, fapt posibil a se realiza doar dacă economia va înregistra un ritm de creştere mai rapid decât cel al datoriei, iar rata datorii/venituri va scădea în timp. Cu alte cuvinte, o ţară cu datorie publică mare poate acoperi deficitele temporare de resurse prin creşterea economică viitoare.
Această politică, numită ,,**Ponzi gamble",** este o încercare la schema PONZI (reînnoirea datoriei). Dacă rata de creştere a economiei este mai mică decât cea a datoriei atunci rata datorie/venituri creşte, iar guvernul va majora impozitele, deci nu se poate aplica schema PONZI.

Capitolul 9. METODE DE DIMENSIONARE ŞI FINANŢARE A DEFICITULUI BUGETAR

9.1. Metode de măsurare a deficitului bugetar

Dezechilibrul financiar public este rezultatul cererii prea mari de resurse financiare publice, în comparaţie cu fondurile ce se pot constitui la nivelul statului. Astfel, pentru a exprima valoric acest decalaj, se utilizează cel mai frecvent **conceptul de deficit bugetar.**
În România, pentru măsurarea dezechilibrului financiar public se folosesc metode diferite, în funcţie de care se identifică un anumit tip de deficit bugetar.
Astfel, vorbil de:

- ***deficitul/surplusul bugetului general consolidat;***
- ***deficitul/surplusul convenţional;***
- ***deficitul/surplusul primar;***
- ***deficitul/surplusul operaţional;***
- ***deficitul/surplusul structural;***
- ***deficitul/surplusul cvasi-fiscal.***

9.1.1. Deficitul/surplusul bugetului general consolidat

Deficitul bugetului general consolidat exprimă dezechilibrul existent la nivelul bugetelor componente ale sistemului bugetar, agregate şi consolidate, pentru a forma un întreg. Este expresia cea mai utilizată în analizele privind dezechilibrul între resursele şi nevoile sectorului public. Se determină prin diferenţa dintre veniturile şi cheltuielile bugetului general consolidat. În cazul în care această diferenţă este pozitivă, atunci vorbim de ***surplus al bugetului general consolidat.***
Având în vedere modificările produse de-a lungul timpului, în ceea ce priveşte componentele bugetului general consolidat, mecanismul calculării deficitului/surplusului acestuia a prezentat o serie de particularităţi.

În perioada 1995-1997, componentele bugetului general consolidat erau reprezentate de bugetul public naţional şi fondurile extrabugetare. Deficitul bugetului general consolidat era cauzat de dezechilibrele existente la nivelul componentelor sale.

În perioada 1998-2001, componentele bugetului general consolidat erau reprezentate de bugetul public naţional, fondurile extrabugetare, creditele externe acordate ministerelor, veniturile din privatizare (FPS în perioada 1998-2000, APAPS în anul 2001) şi ajustări (rambursările de credite externe şi diferenţele de curs aferente datoriei publice interne şi externe). Deficitul bugetului general consolidat a fost generat de dezechilibrele existente la nivelul componentelor sale.

Din anul 2002, componentele bugetului general consolidat erau reprezentate de bugetul public naţional, fondurile extrabugetare, creditele externe acordate ministerelor, transferurile între bugete şi ajustări (rambursările de credite externe şi diferenţele de curs aferente datoriei publice interne şi externe). Deficitul bugetului general consolidat a fost generat de dezechilibrele existente la nivelul componentelor sale.

9.1.2. Metode moderne de măsurare a deficitului bugetar. Tipuri de deficit/surplus

Utilizarea metodelor moderne pentru dimensionarea cât mai corectă a dezechilibrului financiar public a condus la apariţia de noi tipuri de deficite/surplusuri ale sectorului public. Astfel, putem vorbi de deficit/surplus convenţional, primar, operaţional, structural şi cvasi-fiscal.

Deficitul/surplusul convenţional, *calculat ca diferenţă între încasările şi plăţile efective, reprezintă necesarul de finanţare a sectorului public.* În metoda de măsurare a acestui tip de dezechilibru public, veniturile nu includ împrumuturile interne şi externe. La nivelul cheltuielilor nu sunt luate în considerare rambursările datoriei publice din acel an, însă se regăsesc dobânzile la datoria publică.

Deficitul/surplusul primar *exclude din deficitul convenţional cheltuielile reprezentând dobânzile la datoria publică.* Acest indicator este utilizat în analiza ajustărilor ce trebuie realizate la nivelul politicii fiscale.

Deficitul/surplusul operaţional *include deficitul primar şi dobânda reală plătită în contul datoriei publice interne.*

Deficitul/surplusul structural *exclude din deficitul convenţional încasările din privatizare, ce sunt considerate surse de finanţare şi nu de venituri.*

Deficitul cvasi-fiscal *evidenţiază deficitul convenţional şi operaţiunile cvasifiscale* ce iau forma:

- subvenţiilor pentru dobânzile la împrumuturile acordate de Banca Naţională a României şi de băncile comerciale societăţilor cu capital de stat din sectoarele agricultură şi energie;
- subvenţiilor pentru cursul de schimb de care beneficiază sectorul energetic;
- împrumuturilor preluate de stat pe bază de legi speciale;
- împrumuturilor garantate de stat;
- arieratelor faţă de buget a agenţilor economici.

Deficitele cvasi-fiscale pot apăsa mult asupra bugetului general consolidat mărind deficitul şi împingând guvernul să se împrumute de pe piaţa externă tot mai mult. Teoretic, între datoria externă şi deficitele cvasi-fiscale, precum şi cel operaţional, există o legătură pozitivă,

evoluînd în acelaşi sens, atâta vreme cât investiţiile directe sunt reduse, iar exporturile sunt prea mici în comparaţie cu importurile.
Deficitele cvasi-fiscale se referă la pierderile întreprinderilor din sectorul public. Când aceste pierderi nu mai sunt tolerate de sistemul economic, ele se transformă într-o povară efectivă asupra bugetului public, prin preluarea la datoria publică, ceea ce suplimentează cheltuielile cu refinanţarea acesteia. De exemplu, obligaţiile BANCOREX şi ale Băncii Agricole.
Deficitele cvasi-fiscale privesc numai o parte din arieratele din economie, respectiv numai acele pierderi pe care trebuie să le suporte guvernul. Aceste deficite pot fi analizate ca stoc de datorie, iar, în dinamică, drept fluxuri ce modifică dimensiunea stocului.
Soluţia pentru reducerea nivelului deficitului cvasi-fiscal este impunerea disciplinei financiare, privatizarea şi restructurarea societăţilor generatoare de pierderi. În plus, o concureţă adecvată pe piaţă, care să stimuleze eficienţa, ar putea constitui un alt factor important pentru diminuarea dezechilibrului real din sectorul public.

9.2. Metode de finanţare a deficitului bugetar

9.2.1. Modele teoretice de finanţare a deficitului bugetar.

Având în vedere relaţia dintre cheltuielile efectuate pentru cumpărările publice, *G*, şi încasările bugetare nete, *Z,* la nivelul bugetului se poate înregistra:

- fie deficit bugetar dacă **G>Z;**
- fie excedent bugetar dacă **G<Z;**
- fie echilibru bugetar dacă **G=Z;**

Finanţarea deficitului, din punct de vedere teoretic, se poate face prin:

- creaţia monetară;
- împrumuturi

Ipotezele utilizate în modelul considerat pentru a demonstra echivalenţa dintre finanţarea deficitului bugetar prin apelul în prezent la împrumuturi şi majorarea în viitor a impozitelor, sunt:

- obligaţiunile publice sunt perfect substituibile celor private (preţul şi randamentul lor sunt aceleaşi);
- obligaţiunile publice sunt cu discount şi se emit în fiecare an la acelaşi preţ (P_B) şi cu aceeaşi valoare nominală (de răscumpărare, V_N).

Finanţarea deficitului bugetar se poate face prin creaţie monetară şi împrumut

9.2.2. Finanţarea deficitului bugetar în România

În România, finanţarea deficitului bugetar se efectuează atât din resurse de provenienţă externă, cât şi internă, respectiv:

- împrumuturi de stat pe piaţa internă
- împrumuturi de stat pe piaţa externă
- susţinere temporară din resursele contului general al Trezoreriei Statului.

Pe piaţa internă, furnizorul de resurse pentru finanţarea deficitului bugetar este sectorul bancar şi nebancar. Populaţia împreună cu persoanele juridice bancare sau nebancare pun la dispoziţia Trezoreriei statului fonduri:

- în lei, prin subscrierea la emisiunile de titluri de stat denominate în lei (certificate de trezorerie în lei; obligaţiuni de stat în lei) lansate de Ministerul Finanţelor Publice cu scadenţe pe termen scurt (sub 1 an), mediu sau lung;
- în valută, prin subscrierea la emisiunile de titluri de stat denominate în valută (certificate de trezorerie sau obligaţiuni de stat în dolari, euro) lansate de Ministerul Finanţelor Publice cu scadenţa pe un an, un an şi jumătate.

Emisiunile de titluri de stat sunt individualizate, în sensul că distingem emisiuni adresate fie numai populaţiei, fie numai persoanelor juridice bancare sau nebancare.

Împrumuturile de stat pe piaţa externă sunt reprezentate de:

- împrumuturile din echivalentul în lei al creditelor externe guvernamentale;
- obligaţiunile de tezaur cu dobândă exprimate în valută.

Susţinerea temporară din resursele contului general al Trezoreriei Statului îmbracă forma împrumuturilor din disponibilităţile existente temporar în contul curent general al Trezoreriei deschis la Banca Naţională. Rata dobânzii pentru aceste împrumuturi se determină la nivelul ratei medii lunare a dobânzilor plătite de trezoreria statului la disponibilităţile pe termen constituite din disponibilităţi păstrate în trezoreria statului[4].

---

[4] Alineatul 5 al articolului 7 din Ordonanța de urgență nr. 146/31.10.2002 privind utilizarea resurselor derulate prin trezoreria statului publicată în Monitorul Oficial Partea I, nr.824/14 noiembrie 2002, cu modificările ulterioare

Capitolul 10. ÎMPRUMUTURILE DE STAT

10.1. Prezentare generală

Împrumuturile de stat *reprezintă obligaţiile generate de contractele de pe piaţa financiară internă şi/sau internaţională prin care statul, în calitate de împrumutat, obţine fonduri financiare de la o persoană fizică sau juridică creditoare şi se angajează să le ramburseze, împreună cu dobânda şi cu alte costuri, într-o perioadă specificată.* Aceste obligaţii sunt rezultatul atât a împrumuturilor contractate direct de către stat, cât şi a împrumuturilor garantate de stat.

Deci, distingem următoarele forme ale împrumuturilor de stat: **împrumuturi interne sau externe contractate/garantate de către autorităţi ale administraţiei publice centrale; împrumuturi interne sau externe contractate/garantate de către autorităţi ale administraţiei publice locale.**

Împrumuturile angajate direct de către autorităţile administraţiei publice centrale şi locale sunt contractate pe bază de:

- *Titluri de stat* (denominate în lei şi în valută, în formă materializată sau dematerializată, respectiv cu dobândă sau cu discont plasate atât pe piaţa internă, cât şi pe piaţa externă) emise de Ministerul Finanţelor Publice şi de autorităţile publice locale (direct sau prin intermediul unor agenţii sau al unor instituţii specializate) şi plasate pe piaţa internă sau externă. În această categorie includem: certificatele de trezorerie, obligaţiunile municipale, obligaţiunile pentru finanţarea deficitului bugetar, obligaţiunile emise în baza unor legi speciale;
- *Convenţii încheiate cu Banca Naţională a României, precum şi cu instituţii specializate care dobândesc calitatea de agent al statului*[5]*.*
- *Acorduri cu guvernele altor ţări şi cu instituţiile financiare internaţionale.*

De asemenea, Ministerul Finanţelor Publice, cât şi autorităţile administraţiei publice locale (Consiliile locale, judeţene şi Consiliul General al municipiului Bucureşti) pot angaja ***împrumuturi şi din disponibilităţile existente în contul general al trezoreriei statului,*** în vederea acoperirii golurilor temporare de casă, ca urmare a decalajului dintre veniturile şi cheltuielile bugetului de stat, respectiv a bugetelor locale.

---

[5] Legea nr. 312/2004 privind Statutul Băncii Naționale a României, publicată în Monitorul Oficial nr. 582/2004.

Împrumuturile garantate de stat sau de autorităţile administraţiei publice locale sunt contractate de societăţi comerciale, regii autonome, companii/societăţi naţionale, unităţi administrativ-teritoriale şi instituţii publice de interes local, în scopul finanţării unor proiecte de investiţii, pe baza *scrisorilor de garanţie emise de Ministerul Finanţelor Publice,* în numele şi în contul statului, sau de către autorităţi ale administraţiei publice locale. ***Scrisorile de garanţie*** *reprezintă documentul ce exprimă angajametul asumat, în contul şi în numele statului, de către Guvern prin Ministerul Finanţelor Publice sau de către autorităţile administraţiei publice locale, în calitate de garanţi, faţă de instituţiile creditoare de a plăti la scadenţă obligaţiile neonorate ale garantatului.*

În practică, întâlnim şi situaţii în care un împrumut de stat este schimbat cu un alt împrumut de stat, în anumiţi termeni. Operaţiunea se numeşte ***conversiune*** şi este realizată de Ministerul Finanţelor Publice cu acordul Guvernului, căruia îi prezintă, în acest scop, un memorandum prin care sunt propuse astfel de operaţiuni.

Conversiunea *este o operaţiune de schimbare a unui împrumut de stat angajat în condiţiile legii, în anumiţi termeni, cu un alt împrumut de stat, cu o dobândă mai mică şi/sau cu un termen mai mare de rambursare.* Scopul urmărit prin conversiune este de a se reduce costurile împrumutului de stat iniţial, de a se uşura serviciul datoriei publice a statului, prin majorarea termenului de rambursare a ratelor de capital şi de plată a dobânzilor şi a altor costuri aferente împrumutului de stat.

10.2. Împrumuturile interne de stat

10.2.1. Împrumuturile interne contractate de stat

10.2.1.1. **Împrumuturile interne contractate de către autorităţi ale administraţiei publice centrale**

Ministerul Finanţelor Publice **angajează împrumuturile interne contractate direct de stat** pe baza autorizaţiei de:

- a emite titluri de stat în lei şi în valută, în formă materializată şi/sau dematerializată, atât în mod direct, prin unităţile teritoriale ale Trezoreriei Statului, cât şi prin intermediul Băncii Naţionale a României şi a instituţiilor financiare specializate care dobândesc calitatea de agent al statului;
- a încheia acorduri de împrumut cu instituţii financiare interne.

Această calitate de agent al statului este obţinută pe baza convenţiei încheiate cu instituţia respectivă, în cadrul căreia se stabilesc condiţiile generale privind titlurile de stat sau acordul de împrumut, baracteristicile acestora, precum şi obligaţiile părţilor implicate.
Titlurile de stat *sunt instrumente financiare care atestă obligaţiile financiare ale statului sub formă de bonuri, certificate de trezorerie, certificate de trezorerie pentru populaţie nerăscumpărate la scadenţă şi transformate în certificate de depozit, obligaţiuni sau alte instrumente financiare constituind* ***împrumuturi ale statului*** *în monedă naţională sau în valută pe termen scurt* (până la un an)*, mediu* (între un an şi cinci ani inclusiv*) şi lung* (peste 5 ani*).* Aceste împrumuturi sunt contractate, în scopul finanţării şi refinanţării obligaţiilor financiare ale statului, de Ministerul Finanţelor Publice pe baza unui calendar previzional anual, semestrial, trimestrial, lunar sau ori de cîte ori este cazul, stabilit de comun acord cu Banca Naţională a României.
Titlurile de stat pot fi emise în formă materializată (fizică) sau dematerializată (prin înregistrări în conturi), nominative sau la purtător, negoviabile sau nu, cu dobândă sau cu discont.

Vânzarea titlurilor de stat pe piaţa internă se realizează pe piaţa interbancară, prin trezoreriile locale, precum şi prin intermediul bursei de valori.
Împrumuturile interne de stat reprezintă, totodată, şi o obligaţie necondiţionată şi irevocabilă a statului de **rambursare** la scadenţă a împrumuturilor contractate şi de plată a dobânzilor şi a costurilor aferente, ce se realizează din surse bugetare, ale contului general al trezoreriei statului şi din împrumuturi de stat pentru refinanţarea datoriei publice.

10.2.1.2. **Împrumuturile interne contractate de către autorităţi ale administraţiei publice locale**

La nivelul administraţiei publice locale, se angajează împrumuturi interne cu votul a cel puţin două treimi din numărul membrilor ce compun Consiliile locale, judeţene şi Consiliul General al municipiului Bucureşti.
Aceste împrumuturi ale autorităţilor administraţiei publice locale sunt contractate fără garanţia Guvernului, însă cu condiţia informării prealabile a Ministerului Finanţelor Publice[6]. În plus, este necesar şi avizul Comisiei de Autorizare a Împrumuturilor Locale.

[6] Legea nr. 273/2006 privind finaţele publice locale publicată în Monitorul Oficial nr. 618/2006.

Împrumuturile interne ale autorităţilor administraţiei publice locale sunt contractate pe termen mediu şi lung, sub forma:

1.acordurilor de împrumut de la bănci comerciale sau alte instituţii de credit;

2.titlurilor de valoare (de exemplu: obligaţiunile municipale cotate la Bursa de Valori);

3.împrumuturilor fără dobândă din disponibilităţile contului general al Trezoreriei Statului a căror valoare totală este limitată la 5% din totalul veniturilor estimate a fi încasate pe durata anului bugetar în care se face

10.2.3. Împrumuturile interne garantate de stat

10.2.3.1. **Împrumuturile interne garantate de către autorităţi ale administraţiei publice centrale**

Ministerul Finanţelor Publice este, de asemenea, autorizat să acorde la cerere, în numele statului, garanţii de stat pentru împrumuturile interne contractate de orice agent economic sau autoritate a administraţiei publice, desemnate prin hotărâre a Guvernului, pentru care se prevede ca rambursarea împrumutului garantat de stat să se facă din resurse proprii, fără a afecta bugetul general consolidat, sau, în cazul garanţiilor acordate autorităţilor administraţiei publice locale, numai cu avizul Comitetului Interministerial de Garanţii şi Credite de Comerţ Exterior, respectiv a Comisiei de Autorizare a Împrumuturilor Locale. Aceste împrumuturi garantate de stat au ca scop finanţarea proiectelor sau a activităţilor de importanţă prioritară pentru România sau pentru alte destinaţii stabilite şi aprobate de Guvern

Garanţia de stat pentru împrumuturi interne *reprezintă o obligaţie indirectă a statului român, care se execută în cazul în care garantatul nu are capacitatea să achite, integral sau parţial, împrumutul, dobânda şi alte costuri aferente împrumutului respectiv în condiţiile prevăzute în acordul de împrumut, încheiat între bancă şi beneficiarul de împrumut, şi în convenţia de garanţie, încheiată între Ministerul Finanţelor Publice, în calitate de garant, şi persoana juridică garantată.*

Garanţia statului se acordă de către Ministerul Finanţelor Publice la cererea debitorilor doar dacă garantul acceptă clauzele cuprinse în contractele de împrumut încheiate între persoanele juridice, care solicită împrumuturi cu garanţia statului, şi instituţiile creditoare.

Etapele acordării garanţiei de stat pentru împrumuturile interne sunt:

1. Persoanele juridice care, în condiţiile legii, pot beneficia de împrumuturi interne cu garanţia statului adresează Ministerului Finanţelor

o scrisoare prin care formulează *cererea de garantare a împrumutului de pe piaţa internă,* însoţită de următoarea documentaţie:

- documentul în baza căruia se poate verifica încadrarea solicitantului ca beneficiar al prevederilor legale prin care Ministerul Finanţelor Publice este autorizat să acorde garanţia statului;
- proiectul contractului de împrumut (credit) ce urmează să fie încheiat cu instituţia financiară creditoare;
- proiectul contractului comercial, în cazul în care din împrumutul (creditul) garantat se realizează achiziţii de utilaje, tehnologie, bunuri, servicii ori lucrări de construcţii-montaj;
- ultimul bilanţ contabil aprobat de organele în drept, ultima balanţă de verificare, precum şi alte documente care să ateste situaţia economico-financiară a solicitantului garanţiei.

2. Ministerul Finanţelor Publice analizează întreaga documentaţie şi formulează, dacă situaţia o cere, propuneri de îmbunătăţire pantru care solicită acceptul persoanei juridice, urmărind în mod prioritar constituirea măsurilor asiguratorii care să minimizeze riscul executării garanţiei.

3. Ministerul Finanţelor Publice poate cere persoanei juridice, care a solicitat emiterea garanţiei statului, informaţii suplimentare în scopul unei analize complete şi realiste.

Ministerul Finanţelor Publice analizează documentaţia primită de la solicitant şi îi comunică răspunsul în termen de 30 de zile calendaristice de la primirea documentaţiei complete.

În cazul în care răspunsul este afirmativ, emiterea scrisorii de garanţie trebuie să se realizeze tot în acest termen de maximum 30 de zile.

4. Ministerul Finanţelor Opublice transmite persoanei juridice solicitante, în acelaşi interval de 30 de zile calendaristice, un *model al convenţiei de garanţie pentru împrumuturi interne* contractate cu garanţia statului.

5. *Convenţia* se încheie între garant (Ministerul Finanţelor Publice) şi garantat (persoana juridică împrumutată cu garanţia statului). În cadrul convenţiei sunt cuprinse drepturile şi obligaţiile părţilor, inclusiv cele referitoare la plata comisionului de risc;

6. După semnarea convenţiei, Ministerul Finanţelor Publice trimite *scrisoarea de garanţie* băncii creditoare. Scrisoarea de garanţie cuprinde referiri la condiţionalităţile şi obligaţiile împrumutatului şi ale creditorului prevăzute în contractul de împrumut şi care au fost acceptate de Ministerul Finanţelor Publice.

Obligaţiile asumate de Ministerul Finanţelor Publice, prin emiterea scrisorii de garanţie, încetează atunci când persoana juridică împrumutată cu garanţia statului îşi rambursează integral împrumutul.

Însă, dacă garantatul nu îşi respectă obligaţiile stabilite în acordul de împrumut cu banca creditoare, atunci începe **procedura de executare a garanţiei.**

Etapele executării garanţiilor de stat pentru împrumuturile interne sunt:

1. Persoana juridică, ce a beneficiat de garanţia statului în contractarea unui împrumut intern, înştiinţează Ministerul Finanţelor Publice asupra incapacităţii sale de a rambursa creditul şi de a plăti dobânzile şi alte costuri aferente, cu cel puţin 10 zile calendaristice înainte de data scadenţei. Prin această înştiinţare sunt prezentate cauzele obiective ce au condus la situaţia creată;
2. Totodată, banca creditoare întreprinde toate demersurile de recuperare, prevăzute în contractul de creditare, pentru a recupera sumele datorate de împrumutat;
3. Astfel, garanţia emisă de Ministerul Finanţelor Publice devine exigibilă şi se iniţiază procedura de executare a acesteia.

Banca în favoarea căreia s-a emis scrisoarea de garanţie înştiinţează în scris Ministerul Finanţelor Publice, în termenii şi în condiţiile prevăzute în scrisoarea de garanţie, despre intenţia ei de a proceda la executarea acesteia.

4. Plăţile, în executarea scrisorilor de garanţie, în favoarea băncii, se fac prin trezoreria statului din fondul de risc, pe baza documentaţiei de fundamentare întocmite de Ministerul Finanţelor Publice. Dacă disponibilităţile fondului de risc, inclusiv alocaţiile de la bugetul de stat pentru alimentarea fondului de risc nu sunt suficiente se contractează împrumuturi de stat.
5. Ministerul Finanţelor Publice iniţiază procedura de recuperare a sumelor plătite, în urma executării scrisorii de garanţie pentru împrumuturile interne, de la persoana juridică garantată pentru împrumuturile interne respective, în concordanţă cu clauzele asigurătorii prevăzute în contractele de împrumut şi în convenţiile de garanţie, precum şi în condiţiile şi la termenele cuprinse în actele adiţionale, încheiate între garant şi garantat, la convenţiile de garanţie pentru aceste împrumuturi interne.

În vederea recuperării integrale a sumelor plătite ca urmare a executării scrisorii de garanţie, Ministerul Finanţelor Publice poate proceda şi la executarea silită a debitorului.

La nivelul Ministerului Finanţelor Publice, sunt înregistraţi în propriile evidenţe atât debitorii la fondul de risc pentru împrumuturi interne garantate de stat, cât şi persoanele juridice garantate, în calitate de creditor pentru fondul de risc.

În cazul în care garantatul motivează temeinic lipsa temporară a capacităţii de plată, Ministerul Finanţelor Publice poate aproba, prin acte adiţionale la convenţiile de garanţie:

- eşalonarea la plată a sumelor datorate de debitorii respectivi;
- înlesniri la plata dobânzilor pentru întârziere.

În situaţia în care se ajunge la executarea scrisorii de garanţie, plăţile sunt realizate din:

- *fondul de risc pentru garanţiile de stat pentru împrumuturi interne*[7] constituit la nivelul Ministerului Finanţelor Publice şi păstrat într-un cont pe numele ministerului la centrala Băncii Naţionale a României;
- *alocaţiile de la bugetul de stat* prevăzute pentru alimentarea fondului de risc;
- *împrumuturile interne de stat,* atunci când obligaţiile sunt mai mari decât disponibilităţile fondului de risc şi alocaţiile de la bugetul de stat.

Fondul de risc pentru împrumuturile interne garantate de stat este alimentat cu:

- sumele încasate de la persoanele juridice garantate de Ministerul Finanţelor Publice, reprezentând comisionul de risc[8] negociat ca o cotă procentuală aplicată asupra valorii împrumutului garantat sau efectiv angajat de la o bancă şi care se cuprinde în convenţia de garanţie încheiată între garant şi garantat;
- dobânzile obţinute din plasamentele la bănci a sumelor aflate în depozite, reprezentând disponibilităţi în fondul de risc pentru garanţiile de stat pentru împrumuturi interne, după deducerea din acestea a alocaţiilor de la bugetul de stat. Băncile la nivelul cărora se constituie aceste plasamente sunt selecţionate pe criterii de siguranţă, lichiditate şi rentabilitate.

Aceste plasamente sunt realizate de către Ministerul Finanţelor Publice doar dacă soldul general al trezoreriei statului previzionat pe termen scurt şi/sau mediu excede nevoilor de acoperire temporară a deficitului bugetului de stat;

- sumele reprezentând dobânzile percepute pentru întârzierea plăţii în termen a comisionului de risc;

---

[7] Ordonanţa de Urgenţă nr. 64/2007 privind datoria publică, publicată în Monitorul Oficial nr. 439/2007.

[8] *Comisionul de risc* reprezintă suma datorată la fondul de risc de beneficiarul unui împrumut garantat sau subîmprumutat, în cuantumul şi la termenele stipulate în convenția de garantare, acordul de împrumut subsidiar sau acordul de împrumut subsidiar şi de garanție, încheiate cu Ministerul Finanțelor Publice. Această sumă se determină prin aplicarea cotei procentuale la valoarea împrumutului garantat sau subîmprumutat

- sumele recuperate de Ministerul Finanţelor Publice de la debitorii garantaţi;
- sumele primite de la bugetul de stat, în completarea fondului de risc pentru garanţiile de stat pentru împrumuturi interne, în condiţiile prevăzute de lege;
- alte surse legal constituite cu această destinaţie.

Din fondul de risc pentru împrumuturile interne garantate de stat se efectuează numai plăţile care rezultă din executarea scrisorilor de garanţie.

Valabilitatea garanţiei încetează atunci când:

- obligaţiile aferente împrumutului garantat de stat sunt achitate în totalitate de către beneficiarul acestuia sau de terţi;
- Ministerul Finanţelor Publice efectuează plata sau plăţile, până la stingere, instituţiei creditoare, în numele beneficiarului de garanţie de stat;
- termenul de valabilitate stipulat în scrisoarea de garanţie a expirat;
- alte condiţii prevăzute expres în scrisoarea de garanţie.

10.2.3.2. **Împrumuturile interne garantate de către autorităţi ale administraţiei publice locale**

Ca şi în cazul contractării împrumuturilor interne de către autorităţi ale administraţiei publice locale, garanţiile sunt supuse aprobării Consiliilor locale, judeţene şi Consiliului General al municipiului Bucureşti, fiind necesar votul a două treimi din numărul membrilor acestora. Pot fi garantate, prin veniturile proprii ale autorităţilor administraţiei publice locale, împrumuturile contractate de către:

- unităţi administrativ-teritoriale;
- agenţii economici şi serviciile publice din subordinea acestora.

Garanţia locală *reprezintă angajamentul asumat de către o autoritate a administraţiei publice locale faţă de instituţia creditoare de a plăti acesteia o anumită sumă, în cazul neexecutării obligaţiilor de plată de către agenţi economici şi servicii publice din subordinea acesteia, pentru împrumuturile interne garantate de această autoritate.*

Orice garantare prin venituri devine valabilă şi se aplică din momentul acordării garanţiei. Veniturile, care se constituie în garanţie şi care sunt încasate la bugetul local, sunt supuse condiţiilor acordului de garantare respectiv, care se aplică cu prioritate faţă de orice revendicări ale unor

terţi către autoritatea administraţiei publice locale, indiferent dacă aceste terţe părţi cunosc sau nu acordul de garantare.
Documentul prin care se încheie acordul de garantare prin venituri trebuie înregistrat la autorităţile administraţiei publice locale şi la împrumutător.
Pentru acoperirea riscurilor financiare care decurg din garantarea de către autorităţile administraţiei publice locale a împrumuturilor interne contractate de agenţii economici şi serviciile publice de subordonare locală, se constituie ***fondul de risc pentru garanţii locale la împrumuturi interne,*** în afara bugetului local. Acesta se păstrează în conturi separate deschise la unităţile teritoriale ale trezoreriei statului.
Fondul de risc pentru garanţii locale la împrumuturi interne se constituie din:

- sumele încasate sub formă de comisioane de la beneficiarii împrumuturilor garantate;
- dobânzile acordate de unităţile trezoreriei statului la disponibilităţile fondului;
- dobânzile şi penalităţile de întârziere la nivelul celor existente pentru veniturile bugetare, aplicate pentru neplata în termen de către beneficiarii împrumuturilor garantate a comisioanelor şi, respectiv, a ratelor scadente, dobânzilor şi comisioanelor aferente, şi, în completare, din bugetul local.

În cazul în care se efectuează plăţi din fondul de risc, aferente unor scadenţe neonorate de garantat, veniturile fondului de risc se reîntregesc cu sumele recuperate de la acesta.
Nivelul comosionului de risc se determină de ordonatorul principal de credite şi se aprobă de consiliul local, judeţean şi Consiliul General al Municipiului Bucureşti, după caz. Acest comision se aplică asupra valorii împrumutului garantat.
Sumele aflate în fondul de risc de la sfârşitul anului se regularizează cu bugetul local în limita sumelor primite de la acest buget, iar diferenţa se reportează în anul următor cu aceiaşi destinaţie. Contul de execuţie al fondului de risc se anexează la situaţiile financiare.

10.3. Împrumuturile externe de stat

10.3.1. Împrumuturile externe contractate de stat

10.3.1.1. Împrumuturile externe contractate de către autorităţi ale administraţiei publice centrale

Împrumuturile externe trebuie să se încadreze în plafonul anual de îndatorare publică externă aprobat de Parlament.
În vederea **contractării de împrumuturi externe,** Ministerul Finanţelor Publice are obligaţia să analizeze şi să urmărească:

- fundamentarea necesităţii şi oportunităţii împrumuturilor externe în raport cu priorităţile şi cu acordurile guvernamentale;
- eficienţa împrumuturilor externe angajate (costuri, condiţii şi termene de rambursare, costuri aferente);
- existenţa şi realitatea tuturor documentelor pentru contractarea de împrumuturi externe, în scopul prevenirii riscurilor de încălcare a prevederilor acordului de împrumut, atât de către beneficiarul împrumutului, cât şi de creditul extern;
- studiul de fezabilitate, însoţit de acordul şi de aprobarea organelor sau autorităţilor competente, în cazul investiţiilor care se realizează din împrumuturi externe;
- avizul Comitetului Interministerial de Garanţii şi Credite de Comerţ Exterior pentru împrumuturile externe pentru finanţarea investiţiilor sau importurilor;
- hotărârea Guvernului pentru aprobarea contractării de împrumuturi externe în cazul în care beneficiarul este o autoritate a administraţiei publice centrale sau o persoană juridică ce rambursează integral împrumuturi din resurse alocate de la bugetul de stat.

Împrumuturile externe contractate direct de stat în nume propriu, prin Ministerul Finanţelor Publice cu guvernele altor ţări, cu instituţiile financiare internaţionale şi/sau de pe piaţa financiară internaţională sunt utilizate:

1. direct de Ministerul Finanţelor Publice în scopul susţinerii balanţei de plăţi, consolidării rezervei valutare a statului, finanţării şi refinanţării deficitului bugetului de stat;
2. de beneficiarii finali care intră în posesia disponibilităţilor prin intermediul instituţiilor financiare interne mandatate în acest sens de către Ministerul Finanţelor Publice, cu acordul creditorului extern şi în condiţiile prevăzute în acordul de împrumut. Instituţia financiară mandatată este cea care asigură administrarea acestor fonduri, în numele şi în contul statului. Aceste împrumuturi sunt destinate finanţării unor proiecte de investiţii, unor domenii prioritare ale economiei, exporturilor, importurilor, precum şi realizării unor reforme sectoriale. În vederea utilizării fondurilor împrumutate, instituţiile financiare interne, mandatate de Ministerul Finanţelor Publice, încheie cu beneficiarii finali acorduri de împrumut subsidiar.

3. direct de beneficiarii finali care încheie acorduri de împrumut subsidiar cu Ministerul Finanţelor Publice. Destinaţiile acestor împrumuturi le vizează pe cele scrise mai sus la punctul 2.

Etapele contractării de împrumuturi externe de stat în numele şi în contul statului sunt:

1. Ministerul Finanţelor Publice prezintă Guvernului o ***scrisoare/un memorandum,*** însoţit de o documentaţie corespunzătoare cuprinzând încadrarea în plafonul de îndatorare publică externă, destinaţia, necesitatea, oportunitatea şi eficienţa împrumutului extern care urmează a se angaja, precum şi ***proiectul de mandat*** pentru negocierea împrumutului cu potenţialii creditori externi.

În cazul împrumuturilor externe destinate realizării unor proiecte de investiţii, modernizării şi retehnologizării unor domenii prioritare din economie, realizării unor reforme sectoriale sau de importuri stabilite de Guvern, documentaţia ce însoţeşte scrisoarea/memorandumul către Guvern cuprinde şi alte fundamentări (studii de fezabilitate aprobate de autorităţile competente).

2. Guvernul trimite Ministerului Finanţelor Publice ***mandatul aprobat;***

3. Pe baza mandatului aprobat, Ministerul Finanţelor Publice ***negociază împrumutul extern*** în numele şi în contul statului cu creditorul extern. Negocierea are loc în termenii şi în condiţiile prevăzute în mandat.

4. Înainte de semnarea acordului de împrumut extern contractat de la guvernele altor ţări, de la organisme şi instituţii financiare internaţionale cu condiţia aplicării unor măsuri economice, financiare, sociale sau de altă natură, acordul de împrumut negociat este trimis Guvernului în vederea aprobării.

În cazul în care acordul de împrumut extern nu este condiţionat de aplicarea unor măsuri economice, financiare, sociale sau de altă natură, Ministerul Finanţelor Publice nu trebuie să supună acordul de împrumut extern aprobării Guvernului. Astfel, etapele 4 şi 4` nu mai apar în procesul contractării de împrumuturi externe în numele şi în contul statului.

4`. Guvernul trimite acordul de împrumut extern Parlamentului în scopul ratificării, în cazul în care Parlamentul nu a acordat Guvernului această abilitare.

5. După negocierea şi semnarea acordului de împrumut între Ministerul Finanţelor Publice şi creditorul extern, în vederea angajării sumelor astfel primite se procedează astfel:

- în cazul împrumuturilor externe contractate pentru realizarea proiectelor de investiţii finanţate parţial din bugetul de stat, ce sunt analizate şi administrate direct de Ministerul Finanţelor Publice, acesta

primeşte de la autorităţile administraţiei publice centrale cererea oficială însoţită de documentaţii, fundamentări, studii de fezabilitate aprobate de autorităţile competente, urmând ca după analiza acestora să fie eliberate fondurile ;

- în cazul împrumuturilor externe contractate de Ministerul Finanţelor Publice ce sunt utilizate de beneficiarii finali, ministerul încheie cu aceştia acorduri de împrumut subsidiar
- în cazul împrumuturilor externe contractate de Ministerul Finanţelor Publice şi administrate de către instituţii financiare interne, ministerul încheie un mandat şi un acord de împrumut subsidiar cu instituţiile în cauză, ce eliberează fondurile în favoarea beneficiarului final al împrumutului. Între instituţiile financiare interne şi beneficiarii finali se încheie acorduri de împrumut subsidiar

Prin mandatele şi acordurile de împrumut subsidiar încheiate de Ministerul Finanţelor Publice cu beneficiarii finali, respectiv cu instituţiile financiare mandatate, aceştia se obligă să asigure plata integrală şi la termen a ratelor de rambursat, a dobânzilor şi a altor costuri aferente acestor împrumuturi, conform clauzelor stipulate în contractele menţionate.

Transferurile în valută ce decurg din plata ratelor aferente împrumuturilor externe contractate sau garantate de stat se efectuează liber, fără autorizarea Băncii Naţionale a României.

Rambursarea împrumuturilor (creditelor) externe, plata dobânzilor şi a altor costuri. *Sumele reprezentând ratele de rambursat pentru împrumuturile externe, a dobânzilor şi a altor costuri aferente acestor împrumuturi, conform acordurilor sau contractelor de împrumut, la o anumită dată sau pentru o perioadă determinată – lună, trimestru, semestru, nouă luni, un an – constituie* ***serviciul datoriei publice externe.*** Aceasta reprezintă şi o obligaţie necondiţionată şi irevocabilă a statului.

Plata serviciului datoriei publice externe se realizează, în baza autorizării bugetare permanente pentru aceste cheltuieli, astfel:

- în cazul împrumuturilor externe contractate direct de Ministerul Finanţelor Publice, pentru autorităţile administraţiei publice centrale, plata serviciului datoriei publice externe se face din:

- sume rezultate din recuperarea creanţelor statului;
- sume acumulate în contul general al trezoreriei statului din dobânzi încasate pentru disponibilităţile din contravaloarea în lei a împrumuturilor externe după efectuarea plăţilor privind ratele de rambursat şi dobânzile la aceste împrumuturi externe;
- sume prevăzute în bugetul de stat cu această destinaţie;

- fondul de rezervă bugetară la dispoziţia Guvernului, dacă în legea bugetului de stat se prevede o asemenea destinaţie a acestuia;
- împrumuturi externe pentru refinanţarea datoriei publice externe, în special pentru refinanţarea împrumuturilor externe contractate pentru acoperirea deficitului bugetului de stat.

În cazul împrumuturilor externe date spre administrare în numele şi în contul statului, pe bază de mandat, unor instituţii financiare interne şi pentru cele transmise la beneficiarii finali, pe bază de acorduri de împrumut subsidiar, obligaţia plăţii serviciului datoriei publice externe revine în întregime fie:

- instituţiilor financiare interne care colectează resursele necesare de la beneficiarii finali cărora li s-au acordat astfel de împrumuturi;
- direct beneficiarilor finali ai acestor împrumuturi, conform clauzelor stipulate în contractele externe şi în acordurile de împrumut subsidiar.

Instituţia financiară internă poate conveni cu beneficiarii finali ca datoriile acestora să fie plătite la extern din resurse valutare colectate şi proprii sau prin schimbul pe piaţa valutară a monedei naţionale în valuta de contract. Această obligaţie asumată este valabilă şi în situaţia în care instituţia nu a colectat resursele de la beneficiari.

- În cazul împrumuturilor externe contractate de Ministerul Finanţelor Publice, în numele statului român şi date spre administrare instituţiilor financiare pentru proiecte de investiţii sau/şi importuri stabilite de Guvern, resursele necesare plăţii serviciului datoriei publice externe se asigură de Ministerul Finanţelor Publice din sumele colectate direct de la agenţii economici subîmprumutaţi, în conformitate cu prevederile acordului de împrumut subsidiar încheiat între instituţiile financiare, în numele şi în contul statului, şi agenţii economici.

Plata la extern a serviciului datoriei publice aferent acestor împrumuturi este realizată de Banca Naţională a României, la cererea Ministerului Finanţelor Publice, din contul în care au fost colectate resursele valutare de la agenţii economici împrumutaţi.

Persoanele juridice care au încheiat cu Ministerul Finanţelor Publice acorduri de împrumut subsidiar sunt obligate să asigure pentru plata serviciului împrumuturilor externe, prin bugetele proprii şi prin bugetele beneficiarilor finali, resursele, în lei, pentru achiziţionarea valutei de contract pentru plata integrală.

Pentru împrumuturile externe transmise beneficiarilor finali pe baza acordurilor de împrumut subsidiar încheiate între Ministerul Finanţelor şi ministerele sau alte instituţii centrale, aceştia au obligaţia să cuprindă în

bugetele proprii şi/sau în bugetele fondurilor speciale pe care le administrează în condiţiile legii, precum şi în bugetele unităţilor subordonate sau aflate sub autoritatea lor, conform acordurilor de împrumut subsidiar, prevederi de cheltuieli necesare în vederea asigurării plăţii integrale în lei a contravalorii împrumutului subsidiar.

În acest scop, beneficiarii finali ai împrumuturilor externe pun la dispoziţia Ministerului Finanţelor Publice sumele necesare efectuării plţii la extern a serviciului datoriei publice, prin contul în lei deschis la Banca Naţională a României. Pentru a determina echivalentul în lei a valutei de contract se utilizează cursul comunicat de Banca Naţională a României, în vigoare în ziua în care se face virarea în contul Ministerului Finanţelor Publice, la care se adaugă o marjă convenită prin acordul de împrumut subsidiar, acoperind deprecierea leului între data virării în cont şi cea a plăţii la extern. De asemenea, prin acord se poate conveni cu beneficiarul final ca din veniturile sale realizate în valută să vireze suma datorată în contul Ministerului Finanţelor Publice, deschis la Banca Naţională a României, din care să se asigure plata la extern a serviciului datoriei publice.

În practică putem întâlni şi situaţia în care prin acordurile de împrumut subsidiar se stabileşte cu beneficiarii finali de împrumuturi ca aceştia să efectueze plata direct în valută în conturile comunicate de Ministerul Finanţelor Publice.

Plata la extern a serviciului datoriei publice aferente împrumuturilor contractate direct de stat prin Ministerul Finanţelor Publice se efectuează de Banca Naţională a României, la cererea Ministerului Finanţelor Publice, pe baza documentului de plată transmis de finanţatorul extern. În baza documentelor remise de Banca Naţională a României, care atestă efectuarea plăţii la extern, Ministerul Finanţelor Publice transferă contravaloarea în lei a sumei plătite în termenul stipulat de lege.

De asemenea, Ministerul Finanţelor Publice este autorizat să perceapă un comision pentru a alimenta ***fondul de risc pentru împrumuturile externe contractate de stat şi subîmprumutate unor instituţii financiare sau unor agenţi economici***[9]***,*** în scopul acoperirii riscurilor financiare ce decurg din acordurile subsidiare încheiate cu utilizatorii finali ai acordurilor de împrumut. Veniturile acestui fond sunt reprezentate de:

---

[9] *Fondul de risc pentru împrumuturile externe* garantate de stat este un fond constituit la Ministerul Finanţelor Publice din sumele provenite din comosioanele primite de la beneficiarii împrumuturilor externe contractate de stat prin Ministerul Finanţelor Publice şi subîmprumutate acestora şi ale celor garantate de stat prin Ministerul Finanţelor Publice, precum şi din alte surse prevăzute de lege.

- sumele încasate de la utilizatorii finali ai împrumuturilor externe, reprezentând comisionul de risc negociat ca o cotă procentuală aplicată asupra valorii împrumutului efectiv angajat de la creditorul extern, conform instrucţiunilor privind administrarea şi utilizarea fondului de risc pentru creditele externe contractate de către stat;
- sumele încasate drept comision de risc de la instituţiile financiare şi/sau de la utilizatorii finali de împrumuturi externe destinate proiectelor de investiţii sau împrumuturilor stabilite de Guvern;
- dobânzile obţinute din plasamentele sumelor aflate în depozite având ca provenienţă fondul de risc pentru împrumuturi externe contractate direct de stat;
- sumele reprezentând încasări din majorările de întârziere aplicate pentru neplata în termen a comisionului de risc, echivalente cu majorările de întârziere stabilite pentru neplata impozitelor datorate la bugetul de stat;
- sumele încasate de la debitorii rezultaţi ca urmare a efectuării plăţii la extern de către Ministerul Finanţelor Publice pentru împrumuturile externe în contul utilizatorilor finali de împrumuturi externe pentru proiecte de investiţii şi importuri stabilite de Guvern, conform Instrucţiunilor privind administrarea şi utilizarea fondului de risc pentru creditele externe contractate în condiţiile legii de către stat.

10.3.1.2. **Împrumuturile externe contractate de către autorităţi ale administraţiei publice locale**

Ca şi în cazul împrumuturilor interne, contractarea de împrumuturi externe de către Consiliile locale, judeţene şi Consiliul general al municipiului Bucureşti se realizează doar pe baza aprobării acestora de către două treimi, cel puţin, din numărul membrilor autorităţilor publice locale şi numai cu avizul comisiei de autorizare a acestor împrumuturi, ale cărei componenţă şi funcţionare se aprobă prin hotărâre a Guvernului. Pentru astfel de împrumuturi nu este necesară garanţia Guvernului, însă există obligaţia informării prealabile a Ministerului Finanţelor Publice.
Împrumuturile externe ale autorităţilor administraţiei publice locale sunt contractate pe termen mediu şi lung, sub forma acordurilor de împrumut de la guvernele altor ţări, instituţiile financiare internaţionale.
Pentru acoperirea riscurilor financiare care decurg din garantarea de către autorităţile administraţiei publice locale a împrumuturilor externe contractate de agenţii economici şi serviciile publice de subordonare

locală, se constituie ***fondul de risc pentru garanţii la împrumuturi externe,*** în afara bugetului local.
Rambursarea împrumuturilor externe contractate de către autorităţile administraţiei publice locale, precum şi plata dobânzilor şi comisioanelor datorate se realizează din resursele, transformate în valuta de contract, aflate la dispoziţia acestora şi prevăzute în bugetul local, cu excepţia transferurilor de la bugetul de stat cu destinaţie specială.

10.3.2. Titlurile de stat în valută plasate pe piaţa externă

Împrumuturile externe prin emisiunile de titluri de stat denominate în valută, plasate pe piaţa externă, se evidenţiază la datoria publică externă. Aceasta trebuie să se încadreze în calendarul previzional – anual, semestrial, trimestrial sau lunar – stabilit de Ministerul Finanţelor Publice cu acordul Băncii Naţionale a României.
Emisiunea de titluri de stat în valută are caracter excepţional şi este destinată finanţării şi/sau refinanţării deficitului bugetului de stat. Elementele emisiunii de titluri de stat în valută (valoarea împrumutului, perioada în care se va lansa emisiunea, scadenţa împrumutului, valuta în care se doreşte să se efectueze împrumutul), stabilite în funcţie de necesităţile de finanţare şi de condiţiile existente pe pieţele externe de capital, sunt anunţate de Ministerul Finanţelor Publice, conform prospectului de emisiune.
Etapele plasării titlurilor de stat în valută pe piaţa externă cuprinde următoarele etape:

- desemnarea administratorului/administratorilor împrumutului, precum şi numirea firmelor de consultanţă juridică;
- stabilirea calendarului emisiunii de titluri de stat;
- elaborarea prospectului de emisiuni destinat investitorilor de către administratorul desemnat, în colaborare cu emitentul;
- organizarea unei strategii de marketing;
- organizarea unei prezentări de ţară adresate anumitor categorii de investitori vizaţi şi programarea întâlnirilor bilaterale şi de grup în principalele centre financiare internaţionale;
- stabilirea de către administrator a structurii sindicatului de bănci care ar putea participa la subscrierea şi plasarea împrumutului şi cotele alocate acestora;
- determinarea de către administrator, prin negociere cu sindicatul de investitori, a preţului de lansare al emisiunii şi lansarea emisiunii de titluri de stat;

- tranzacţionarea pe piaţa secundară internaţională de capital a titlurilor de stat emise şi menţinerea de către administrator a unei pieţe active şi lichide pentru aceste titluri.

10.3.3. Împrumuturile externe garantate de stat

10.3.3.1. **Împrumuturile externe garantate de către autorităţi ale administraţiei publice centrale**

Împrumuturile externe garantate de stat prin Ministerul Finanţelor Publice sunt contractate, pe termen mediu şi lung, de societăţi comerciale, regii autonome, companii/societăţi naţionale pe baza scrisorii de garanţie sau a acordului de garanţie, în scopul finanţării unor proiecte sau activităţi susţinute de ministerele de resort, considerate de importanţă prioritară. În aceste cazuri, garanţia este acordată de Ministerul Finanţelor Publice, în numele şi în contul statului.

În contractarea de împrumuturi externe cu garanţia statului distingem două situaţii:

- primul caz vizează autorităţile administraţiei publice centrale, precum şi persoanele juridice care rambursează împrumuturile integral din resursele alocate de la bugetul de stat;
- al doilea caz se referă la societăţile comerciale, regiile autonome, companiile/societăţile naţionale care rambursează împrumuturile din veniturile proprii.

În funcţie de beneficiarii împrumuturilor externe garantate de stat apar particularităţi în ceea ce priveşte etapele solicitării garanţiei.
Etapele solicitării garanţiei la împrumuturile externe de către autorităţile administraţiei publice centrale sau persoanele juridice, care rambursează integral împrumutul din resurse alocate de la bugetul de stat, sunt:
1. Solicitanţii garanţiei trimit Ministerului Finanţelor Publice cereri de garanţie însoţite de documentaţii şi fundamentări corecte şi relevante privind proiectele de investiţii şi achiziţiile publice, copie de pe hotărârea Guvernului pentru aprobarea contractării creditului extern şi garantarea acestuia, proiectul acordului de împrumut şi al crisorii de garanţie, precum şi alte documente ce pot fi solicitate de minister;
2. După analizarea documentaţiei primite de la beneficiarii garanţiei, direcţiile de resort din cadrul Ministerului Finanţelor Publice întocmesc un proiect de convenţie de garanţie, care urmează a fi încheiată între minister, în calitate de garant, şi autoritatea administraţiei publice centrale sau persoana juridică, în calitate de garantat. În această

convenţie sunt stipulate drepturile şi obligaţiile părţilor, precum şi dobânzile aplicabile pentru neonorarea la scadenţă a obligaţiilor asumate de beneficiari prin contractarea împrumutului extern garantat de stat. Aceşti beneficiari nu plătesc comision de risc.

Etapele solicitării garanţiei la împrumuturile externe de către societăţi comerciale, regii autonome, companii/societăţi naţionale, care rambursează integral împrumutul din venituri proprii, sunt:

1.Beneficiarii solicită Ministerului Finanţelor Publice avizul pentru contractarea de împrumuturi externe cu garanţia statului;

2.După analiza solicitării, Ministerul Finanţelor Publice le acordă avizul de principiu;

3.După obţinerea avizului de principiu, solicitanţii adresează cereri oficiale de garantare însoţite de documentaţii şi fundamentări Comitetului Interministerial de Garanţii, Finanţări şi Asigurări;

4.C:I.G.F.A. analizează cererea şi documentele, după care acordă avizul favorabil;

5.Beneficiarii prezintă Ministerului Finanţelor Publice o copie de pe acest aviz, proiectul acordului de împrumut şi al scrisorii de garanţie, precum şi alte documente solicitate de minister.

După analiza documentaţiei, direcţiile de resort din cadrul Ministerului Finanţelor Publice întocmesc şi prezintă spre aprobare conducerii departamentului din care fac parte o notă-mandat care cuprind limitele şi condiţiile de negociere a acordului de împrumut, scrisorii de garanţie şi a altor documente aferente.

După negocierea condiţiilor prevăzute în nota-mandat direcţiile de resort, din cadrul Ministerului Finanţelor Publice, întocmesc şi prezintă spre aprobare conducerii departamentului din care fac parte o notă, rezultat al negocierilor, care, împreună cu scrisorile de garanţie şi cu alte documente aferente, sunt supuse aprobării Ministerului Finanţelor Publice.

6. Societăţile comerciale, regiile autonome, companiile/societăţile naţionale beneficiare ale împrumuturilor externe, care rambursează împrumutul din venituri proprii, încheie, în calitate de garantat, cu Ministerul Finanţelor Publice, în calitate de garant, reprezentat de conducerea departamentului de resort, o convenţie de garanţie. În convenţie sunt stabilite drepturile şi obligaţiile părţilor semnatare, precum şi cota procentuală de constituire a comisionului la fondul de risc şi modul de plată a acestuia.

Obligaţiile asumate de Ministerul Finanţelor Publice prin emiterea scrisorii de garanţie încetează atunci când persoana juridică împrumutată cu garanţia statului îşi rambursează integral împrumutul.

Însă, dacă garantatul nu îşi respectă obligaţiile stabilite în acordul de împrumut cu banca creditoare se aplică procedura de executare a garanţiei.Garanţia de stat reprezintă o obligaţie indirectă a statului român, care se exercită în cazul în care beneficiarul împrumutului nu poate să achite, în întregime sau parţial, împrumutul, dobânda şi/sau alte costuri stabilite în conformitate cu clauzele acordului (contractului) de împrumut extern.
Etapele executării garanţiilor de stat pentru împrumuturile externe sunt:
1. În cazul în care beneficiarul de împrumut extern garantat de stat nu poate asigura integral sau parţial, la termenele scadente, sumele necesare în vederea rambursării împrumutului, plăţii dobânzilor şi/sau a altor costuri aferente împrumutului extern garantat de stat, garantatul comunică Ministerului Finanţelor Publice această situaţie, prezentând totodată motivaţia şi documentele justificative, cu cel puţin 10 zile calendaristice înainte de data scadenţei.
2. Instituţia externă creditoare, în conformitate cu clauzele prevăzute în acordul de împrumut, înştiinţează în scris Ministerul Finanţelor Publice, în vederea exercitării obligaţiei de garant.
Înştiinţarea include: rata de capital, valoarea dobânzii şi alte costuri care urmează să fie rambursate instituţiei creditoare, conform acordului de împrumut.
3. Ministerul Finanţelor Publice iniţiază procedura de plată la extern a sumelor datorate.
Pentru efectuarea acestor plăţi se va proceda astfel:
- Ministerul Finanţelor Publice, pe baza documentelor primite de la garantat şi de la creditorul extern, prin direcţiile de resort, întocmeşte documentaţia aferentă efectuării plăţii la extern, conform Instrucţiunilor privind administrarea şi utilizarea fondului de risc pentru creditele externe contractate cu garanţia statului;
- Ministerul Finanţelor Publice, prin direcţiile de resort, la primirea informării şi a documentelor cu privire la efectuarea plăţilor la extern de către Banca Naţională a României, elaborează şi prezintă conducerii departamentului de specialitate spre aprobare, respectiv spre semnare, o notă cu propuneri de decontare a contravalorii în lei a sumelor plătite la extern de Banca Naţională a României, astfel încât decontarea respectivă să se realizeze a doua zi lucrătoare de la primirea confirmării plăţii la extern.
4. Ministerul Finanţelor Publice recuperează sumele achitate, în calitate de garant, pentru împrumuturile externe garantate, de la beneficiarii împrumuturilor externe respective, conform convenţiilor încheiate şi/sau

acordurilor de recuperare ce urmează să fie încheiate între beneficiarii de împrumut şi Ministerul Finanţelor Publice.

În situaţii justificate, Ministerul Finanţelor Publice poate aproba:

- Eşelonarea sau reeşalonarea la plată a sumelor datorate de beneficiarii de împrumut respectivi;
- Înlesniri la plata dobânzilor pentru întârziere.

Ministerul Finanţelor Publice are obligaţia să urmărească recuperarea integrală şi la termenele stabilite a sumelor datorate de beneficiarii de împrumut ca urmare a plăţilor efectuate la extern de minister, în calitate de ganat, inclusiv prin procedura executării silite, iar sumele recuperate de la beneficiarii respectivi reprezintă venituri la fondul de risc pentru garanţiile de stat pentru împrumuturi externe, în vederea reîntregirii acestuia.

Executarea garanţiilor la împrumuturile externe se realizează din fondul de risc special constituit. Acest ***fond de risc pentru împrumuturi externe garantate de stat*** este destinat acoperirii riscurilor financiare care decurg din garantarea de către stat a unor astfel de împrumuturi.

Fondul de risc pentru împrumuturi externe garantate de stat se alimentează din:

- Sumele încasate de la beneficiarii de împrumuturi externe cu garanţia statului, reprezentând comisionul de risc negociat ca o cotă procentuală asupra valorii împrumutului garantat, comision care va fi inclus în convenţiile ce se încheie între garant şi garantat;
- Dobânzile obţinute din plasamentele sumelor aflate în depozite având ca provenienţă fondul de risc pentru împrumuturi externe garantate de stat;
- Sumele reprezentând încasări din majorările de întârziere aplicate pentru neplata la termen a comisionului de risc, echivalente cu majorările de întârziere stabilite pentru neplata impozitelor datorate la bugetul de stat;
- Sumele încasate de la debitorii rezultaţi ca urmare a efectuării plăţii la extern de către Ministerul Finanţelor Publice, în calitate de garant;
- Sumele primite de la bugetul de stat, în completarea fondului de risc pentru împrumuturi externe garantate de stat;
- Alte surse legal constituite cu această destinaţie.

Fondul de risc este gestionat de Ministerul Finanţelor Publice şi se păstrează într-un cont deschis la Banca Naţională a României.

La nivelul Ministerului Finanţelor Publice este organizată evidenţa fondului de risc pentru împrumuturile externe garantate de stat, cât şi cea a persoanelor juridice garantate care s-au angajat să plătească contribuţii la fondul de risc, în funcţie de natura împrumutului extern şi,

după caz, pe fiecare garantat şi pe ansamblul fondului de risc pentru împrumuturi externe, conform Instrucţiunilor privind administrarea şi utilizarea fondului de risc pentru creditele externe contractate cu garanţia statului.

10.3.3.2. **Împrumuturile externe garantate de către autorităţi ale administraţiei publice locale**

Împrumuturile externe pot fi garantate şi de către Consiliile locale, judeţene şi de către Consiliul general al municipiului Bucureşti numai cu aprobarea comisiei de autorizare constituită din reprezentanţi ai autorităţilor administraţiei publice locale, ai Guvernului şi ai Băncii Naţionale a României. De asemenea, este necesar votul a două treimi din numărul membrilor Consiliilor locale, judeţene şi Consiliului General al municipiului Bucureşti.
Rambursarea împrumuturilor garantate de către autorităţile administraţiei publice locale, precum şi plata dobânzilor şi a altor costuri aferente acestor împrumuturi sunt realizate de către fiecare garantat la termenele şi în condiţiile cuprinse în acordul de împrumut şi în convenţie.

Capitolul 11. OBLIGAȚIUNILE MUNICIPALE

11.1. Cadrul legal de reglementare a emisiunilor de obligaţiuni municipale.

Obligaţiunile municipale *reprezintă titluri de credit emise de unităţile teritorial-administrative pentru atragerea de resurse necesare finanţării anumitor obiective.*
Pentru ca autorităţile publice locale din România să poată apela la această modalitate de finanţare, a fost necesară crearea cadrului legal care să reglementeze astfel de emisiuni.

Legea 215/2001 a administraţiei publice locale defineşte autonomia locală ca fiind dreptul şi capacitatea efectivă a autorităţilor administraţiei publice locale de a soluţiona şi de a gestiona, în numele şi în interesul colectivităţilor locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condiţiile legii. Legea prevede expres că ***autonomia locală este administrativă şi financiară,*** fiind exercitată pe baza şi în limitele prevăzute de lege. Administraţiile locale cunosc posibilităţi proprii privind resursele şi cheltuielile lor, de aceea autonomia locală reprezintă un element

important pentru dezvoltarea lor şi esenţial pentru constituirea dreptului de a atrage resurse financiare proprii.

Ordonanţa de urgenţă nr. 64/2007 privind datoria publică ***defineşte datoria publică*** ca fiind totalitatea obligaţiilor financiare interne şi externe, ale autorităţilor administraţiei publice locale, la un moment dat, provenind din împrumuturi contractate direct sau garantate de acestea de pe pieţele financiare. Aceeaşi lege prevede că ***autorităţile administraţiei publice locale pot contracta sau garanta împrumuturi interne şi/sau externe*** pe termen scurt, mediu şi lung, pentru realizarea de investiţii publice de interes local, precum şi pentru refinanţarea datoriei publice locale numai cu avizul Comisiei de Autorizare a Împrumuturilor Locale. Aceste împrumuturi fac parte din datoria publică a României, dar nu reprezintă obligaţii ale Guvernului, iar plata serviciului datoriei publice aferentă acestor împrumuturi se va efectua exclusiv din bugetele locale şi prin împrumuturi pentru refinanţarea datoriei publice locale.

Legea nr. 273/2006 privind finanţele publice locale precizează care sunt ***instrumentele datoriei publice locale,*** respectiv:

a) titluri de valoare;

b) ***împrumuturi de la societăţile comerciale bancare sau de la alte instituţii de credit.***

De asemenea se impune o limită precisă la contractarea şi garantarea de împrumuturi de către autorităţile publice locale. Astfel, ***nu se mai poate contracta sau garanta un nou împrumut dacă totalul datoriilor anuale reprezentând ratele scadente la împrumuturile contractate şi/sau garantate, dobânzile şi comisioanele aferente acestora, inclusiv ale împrumutului care urmează să fie contractat şi/sau garantat în anul respectiv depăşeşte 30% din totalul veniturilor proprii formate din: impozite, taxe, contribuţii, alte vărsăminte, alte venituri şi cote defalcate din impozitul pe venit.***

Iată deci, că prin construcţia graduală a unui cadru legislativ s-au creat condiţiile necesare pentru ca autorităţile publice locale să-şi atragă resurse financiare pe baza titlurilor de valoare proprii emise.

11.2. Scopul emisiunilor de obligaţiuni municipale

Pentru a justifica cererea de finanţare, un emitent trebuie, în primul rând, să stabilească scopul finanţării. Potenţialii creditori nu vor finanţa

un împrumut dacă nu ştiu sigur care va fi destinaţia banilor lor. Acest aspect face ca proiectele finanţate prin emisiune de obligaţiuni municipale să fie mult mai competitive, fiind în permanenţă monitorizate de furnizorii de resurse financiare. Nerespectarea scopului afirmat ar duce la pierderea credibilităţii autorităţii locale, lucru ce ar face deosebit de dificilă atragerea de împrumuturi pe viitor.
Principalele scopuri pentru care se emit obligaţiuni municipale sunt:
1) Finanţarea unui proiect de investiţii nou. Exemple de astfel de proiecte sunt: o şcoală nouă, o primărie nouă etc. Toate acestea au, de obicei, o asemenea anvergură încât necesită o finanţare de-a lungul mai multor ani şi nu achitarea lor integrală într-un singur an.
2) Finanţarea reparării şi întreţinerii unor active deţinute de emitent. De exemplu, renovarea unei şcoli.
3) Refinanţarea unei emisiuni de obligaţiuni aflate deja în circulaţie. Astfel de împrumuturi se realizează de cele mai multe ori în scopul reducerii costurilor cu dobânda. De exemplu dacă anterior a fost făcută o emisiune la o anumită rată a dobânzii, iar între timp ratele dobânzii pe piaţă au scăzut, se poate face o nouă emisiune, la o rată a dobânzii mai scăzută pe baza căreia să se ramburseze împrumutul anterior, generând astfel scăderea cheltuielilor cu dobânzile. În acest caz, însă, trebuie ţinut cont de eventualele cheltuieli cu comisioanele de tranzacţie.
4) Achitarea cheltuielilor curente. Din punct de vedere teoretic se pot realiza emisiuni cu acest scop, însă şansele ca un astfel de împrumut să fie finanţat sunt mult mai scăzute, fiind ştiut că cheltuielile curente sunt neproductive.

Adesea, o emisiune nouă poate avea mai mult de unul dintre aceste scopuri. Experienţa ţărilor dezvoltate, unde utilizarea acestui instrument se face de o perioadă mai îndelungată decât în România a demonstrat că prin obligaţiunile municipale s-au finanţat de cele mai multe ori următoarele tipuri de proiecte:

Scopuri generale pentru utilizarea de obligaţiuni municipale

Sector	**Obiectiv/Scop**
Utilităţi	Alimentări cu apă şi staţii pentru tratarea apelor reziduale, canalizări, alimentări cu gaze şi energie electrică şi sisteme de telecomunicaţie

Sector	Obiectiv/Scop
Transport	Drumuri, autostrăzi, parcări, poduri, tunele, aeroporturi, porturi maritime, sisteme de semnalizări trafic, străzi, etc.
Învăţământ	Şcoli, universităţi, colegii, credite pentru studii (pentru studenţi)
Clădiri	Clădiri ale autorităţilor publice, şcoli, închisori, spitale, bibliot.)
Echipamente	Computere, vehicule, birouri, echipamente medicale, etc.
Parteneriate Public-Privat	Dezvoltare economică, stadioane, centre pentru conferinţe şi Alte facilităţi pentru recreere

11.3. Elemente tehnice ale emisiunilor de obligaţiuni municipale

Emisiunea de obligaţiuni municipale se face pe baza unui ***prospect de emisiune. Prospectul de emisiune*** *este documentul esenţial, ce cuprinde informaţii despre emitent, caracteristicile tehnice ale emisiunii, situaţia financiară a emitentului şi scopul pentru care sunt emise obligaţiunile municipale.* Elementele tehnice prevăzute de prospect sunt:

1. **Emitentul.** Se va preciza municipalitatea[10] emitentă cu elementele de identificare: sediu, cod fiscal, cod bancar, reprezentant legal.
2. **Valoarea totală a emisiunii** cuprinde volumul total al împrumutului ce se doreşte a fi atras.
3. **Numărul de obligaţiuni emise în vederea subscrierii** reprezintă numărul total de obligaţiuni ce vor fi puse în vânzare. Precizăm că nu este obligatoriu ca toate acestea să fie subscrise.
4. **Numărul minim de obligaţiuni subscrise.** Pentru a evita fragmentarea excesivă a subscriptorilor de obicei se precizează numărul subscriptor.
5. **Valoarea nominală a unei obligaţiuni** se obţine prin împărţirea valorii totale a împrumutului la numărul de obligaţiuni ce se doreşte a fi emis.
6. **Preţul de vânzare** al unei obligaţiuni care poate fi diferit de valoarea nominală a acesteia. Pentru a fi atractivă emisiunea, se poate stabili un preţ de vânzare inferior valorii nominale a obligaţiunii.

[10] Prin municipalitate înțelegem unitatea administrativ teritorială, fie ea comună,oraş,municip

7. Modalitatea de subscriere. Se va preciza modalitatea exactă prin care se va face subscrierea (ce formulare trebuie completate şi cum)

8. Publicitatea. Vor fi prezentate modalităţile prin care se va face publicitate emisiunii, precum şi perioada pe care se va face publicitatea.

9. Perioada de derulare a ofertei. Se precizează intervalul de timp pe parcursul căruia, în zilele lucrătoare, se vor putea achiziţiona obligaţiunile.

10. Tranzacţionarea pe piaţa secundară. Se va preciza dacă, după emisiunea primară, obligaţiunile vor putea fi tranzacţionate pe o piaţă secundară, de cele mai multe ori la bursa de valori.

11. Rata dobânzii poate fi fixă sau variabilă. În cazul în care se optează pentru o rată a dobânzii fixe se va preciza nivelul ei. În caz că se va opta pentru o rată a dobânzii variabilă se va preciza modul de calcul al acesteia. De asemenea se precizează şi ziua din care începe calculul dobânzilor.

12. Modalitatea de rambursare şi de plată a dobânzilor. Se va preciza modul de rambursare, care poate fi:

- cu rate egale;
- cu anuităţi egale;
- rambursare integral la scadenţă-

De asemenea trebuie prezentat şi modul de plată a dobânzilor, respectiv intervalul de timp la care are loc aceasta.

13. Modalitatea de plată a dobânzii şi împrumutului către investitori. Trebuie specificată modalitatea efectivă prin care se va face plata: în numerar sau prin virament. De asemenea, având în vedere că de cele mai multe ori obligaţiunile municipale se tranzacţionează pe piaţa secundară, vor fi specificate datele de referinţă la care investitorii trebuie înregistraţi în registrul de obligaţiuni pentru a putea primi dobânzile şi ratele aferente împrumutului.

14. Destinaţia fondurilor. Trebuie prezentat sintetic şi précis scopul pentru care se atrage împrumutul.

15. Garanţiile cu care emitentul va garanta rambursarea împrumutului.

16. Situaţia financiară curentă a emitentului şi estimări privind situaţia financiară viitoare pe perioada derulării împrumutului. Este necesară prezentarea atât a situaţiei financiare curente, cât şi a proiecţiilor acesteia pe perioada derulării împrumutului pentru a se putea analiza capacitatea emitentului de a-şi susţine cheltuielile şi bonitatea acestuia.

17. Alte elemente ce mai pot fi precizate sunt:

- intermediarul emisiunii;

- metoda de intermediere;
- comisionul de intermediere;
- grupul de distribuţie a emisiunii;
- consultantul financiar al emisiunii;

11.4. Plasarea obligaţiunilor municipale

Plasarea obligaţiunilor municipale *reprezintă procedeul prin care se realizează vânzarea sau distribuirea titlurilor către primii deţinători.*
Emitentul, reprezentat de administraţia publică locală transmite dreptul conferit de obligaţiunea municipală în schimbul lichidităţilor reprezentând contravaloarea acesteia.
Plasarea obligaţiunilor municipale se face prin ***ofertă publică de vânzare.*** Oferta poate fi făcută direct de emitent sau printr-un intermediar, o societate de servicii de investiţii financiare, în numele ofertantului. Societatea de servicii de investiţii financiare trebuie să fie autorizată de Comisia Naţională a Valorilor Mobiliare (CNVM).
Etapa de pregătire şi planificare a ofertei este etapa în care:
- Se fac calcule de eficienţă (de cât capital au nevoie primăriile, care este costul obţinerii capitalului prin oferta publică de valori mobiliare);
- Se fac studii de piaţă privind oportunitatea ofertei;
- Se analizează situaţia financiară a emitentului;
- Se stabileşte momentul cel mai favorabil de începere a derulării ofertei şi durata acesteia;
- Se organizează echipa pentru întocmirea prospectului de ofertă.

Întocmirea prospectului de emisiune
Întocmirea unui prospect necesită o perioadă considerabilă de timp. Prospectul nu trebuie să conţină informaţii care ar putea să inducă în eroare investitorul şi nu trebuie să omită nici un fapt material.

Încheierea contractului de plasament cu societatea de servicii de investiţii financiare intermediară

Intermediarul este selectat după luarea deciziei de emitere de obligaţiuni, uneori cu sfatul consultantului financiar. Pentru alegerea intermediarului se procedează la:
- Analiza performanţelor intermediarului în derularea altor oferte şi a reputaţiei sale;

- Selectarea intermediarului care înţelege cel mai bine principalele caracteristici ale domeniului de activitate;
- Intermediarul trebuie să aibă o reţea de distribuţie mare şi obligatoriu sediu permanent în localitatea care emite obligaţiuni municipale;
- Verificarea măsurii în care intermediarul are experienţa în oferte publice de dimensiunea celei dorite.

Metoda de intermediere a emisiunilor de obligaţiuni municipale folosită în România este metoda celei mai bune execuţii. În cadrul acesteia, pe baza unui contract de plasament intermediat, societatea de servicii de investiţii financiare acţionează în calitate de agent al ofertantului. Metoda celei mai bune execuţii se recomandă atât în cazul în care se doreşte plasarea întregii oferte pe piaţă, cât şi în cazul în care o parte a ofertei a fost deja distribuită şi ofertantul are nevoie de asistenţă pentru plasarea părţii rămase nevândute. Societatea de valori mobiliare se angajează să distribuie către public maximul posibil din valorile mobiliare primite, dar nu se obligă în nici un fel să le preia în nume propriu. În conformitate cu prevederile contractului de plasament intermediat, ofertantul va plăti intermediarului o sumă fixă drept comision pentru plasarea întregii oferte încredinţate. Dacă la data încheierii ofertei publice a fost vândută numai o parte din ofertă, atunci societatea de valori mobiliare va primi o cotă pro-rata din comisionul total, stabilit prin contract, fără a avea vreo obligaţie ulterioară faţă de ofertant.
Majoritatea emisiunilor de obligaţiuni municipale din România sunt plasate prin intermediul acestei metode.

Înaintarea prospectului la C.N.V.M. – obţinerea avizului.

C.N.V.M. verifică ca:
- informaţiile din prospect să fie prezentate în forma standard prevăzută de regulamente; să fie atins toate punctele şi să nu existe subiecte de discuţie pe anumite probleme, sau să se menţioneze acest lucru;
- informaţiile prezente în Prospect să fie conforme cu realitatea;

Autorizaţia acordată de C.N.V.M. certifică numai încadrarea ofertei în exigenţele legii şi ale normelor adoptate în aplicarea acesteia. C.N.V.M. nu certifică faptul că prospectul nu conţine nici o falsificare sau că toate informaţiile sunt corecte şi, de aceea, nu poate fi acţionată în justiţie pentru emisiuni sau prezentări eronate ale faptelor materiale. De asemenea, autorizaţia nu este o garanţie că investiţia în obligaţiuni va fi cu siguranţă rentabilă pentru investitor.

Subscrierea presupune întocmirea situaţiei centralizate a subscriptorilor.

Raportarea la C.N.V.M. cu privire la rezultatele ofertei

Societatea de valori mobiliare implicată în distribuirea obligaţiunilor municipale va transmite la C.N.V.M. raportul privind rezultatele ofertei în 7 zile de la data închiderii efertei.

11.5. Emisiunea de obligaţiuni municipale în România

Emisiunea de obligaţiuni municipale în România s-a făcut pentru prima dată în octombrie 2001 când municipalitatea Predeal a emis obligaţiuni pentru construirea unei noi pârtii de schi.

De atunci numărul de obligaţiuni municipale emise de autorităţile locale a crescut de la an la an.

Capitolul 12. PIAȚA TITLURILOR DE STAT

12.1. Piaţa primară a titlurilor de stat

12.1.1. Prezentare generală

Piaţa primară a titlurilor de stat *cuprine totalitatea operaţiunilor legate de vânzarea pentru prima dată a titlurilor de stat, în scopul atragerii pe termen scurt, mediu şi lung a capitalurilor financiare disponibile.*

În cadrul pieţei primare întâlnim următorii **participanţi:**

- Intermediarii pieţei primare;
- Intermediarii pieţei secundare;
- Persoanele fizice şi juridice care pot să desfăşoare operaţiuni cu titluri de stat.

Cumpărarea titlurilor de stat se realizează numai prin intermediarii autorizaţi ai piaţei primare, respectiv: bănci şi societăţi mobiliare autorizate să funcţioneze pe teritoriul României, de către Banca Naţională a României, cu avizul Ministerului Finanţelor Publice. În vederea obţinerii autorizaţiei, intermediarii trebuie să respecte următoarele cerinţe:

- *cont curent* deschis la Banca Naţională a României, pentru bănci, sau la o bancă autorizată ca intermediar al pieţei primare, pentru societăţile de valori mobiliare;

- *capital social minim,* care în cazul băncilor comerciale este capitalul social minim subscris şi vărsat prevăzut în reglementările Băncii Naţionale a României, iar pentru societăţile de valori mobiliare este nevoie de jumătate din capitalul social minim subscris şi vărsat prevăzut în reglementările Băncii Naţionale a României pentru băncile persoane juridice române;
- *existenţa unei structuri organizatorice distincte şi a unor operaţii specifice* (ghişee de lucru cu clienţii, sală de tranzacţionare, etc.) necesare în vederea derulării operaţiunilor cu titlurile de stat;
- *reglementarea prin norme proprii a procedurilor de lucru* cu clienţii, a relaţiei cu alţi intermediari ai pieţei, a sistemului de evidenţă contabilă specific, precum şi a controlului operaţiunilor cu titlurile de stat;
- *dotări tehnice specifice* activităţilor de tranzacţionare: echipamente informatice, de suport informaţional (Reuters, Telerate, etc.), de comunicaţii specifice (linii telefonice, fax, telex, SWIFT, etc.);
- *desemnarea personalului* implicat în activităţile de pe piaţa primară a titlurilor de stat;
- *avizul Comisiei Naţionale a Valorilor Mobiliare* pentru societăţile de valori mobiliare solicitante;
- *dotări tehnice* specifice activităţii de custodie: sisteme informatizate de evidenţă, gestiune şi control, sisteme de baze de date securizate; sisteme de stocare şi arhivare a informaţiilor.

Selectarea şi autorizarea intermediarilor pieţei primare a titlurilor de stat sunt realizate de Banca Naţională a României care analizează activitatea şi performanţa solicitanţilor pe piaţa titlurilor de stat pe o perioadă de un an anterioară solicitării autorizaţiei, urmărind:

- frecvenţa participării la licitaţiile de titluri de stat;
- totalul valorii ofertelor prezentate la licitaţiile de titluri de stat;
- totalul valorii ofertelor adjudecate la licitaţiile de titluri de stat;
- volumul tranzacţiilor incheiate pe piaţa secundară a titlurilor de stat, rezultate în urma monitorizării acestor pieţe de Banca Naţională a României.

Pentru instituţiile financiare, care solicită pentru prima dată autorizarea ca intermediar al pieţei primare a titlurilor de stat, se ia în considerare participarea acestora la licitaţii în calitate de clienţi ai intermediarilor autorizaţi şi volumul tranzacţiilor încheiate pe piaţa secundară a titlurilor de stat.

În plus, după autorizare, intermediarii pieţei primare trebuie să îndeplinească următoarele obligaţii minime:

- să depună ofertele de cumpărare într-un cuantum minim din totalul emisiunii;

- să menţină la nivel propriu registre secundare, beneficiind de toate drepturile şi îndeplinind toate obligaţiile ce decurg din calitatea de custode de titluri de stat;
- să contribuie la dezvoltarea pieţei secundare şi la menţinerea unui nivel corespunzător de lichiditate al acesteia;
- să prezinte Băncii Naţionale orice informaţii, documente sau registre pe care aceasta le solicită în legătură cu supravegherea titlurilor de stat;
- să organizeze şi să participe la campanii promoţionale referitoare la emisiunile de titluri de stat;
- să participe la discuţii cu Ministerul Finanţelor Publice şi cu Banca Naţională a României, în vederea analizei funcţionării pieţei titlurilor de stat.

12.1.2. Modalităţi de plasare şi vânzare a titlurilor de stat

În funcţie de condiţiile pieţei, de experienţa intermediarilor pieţei primare a titlurilor de stat, precum şi în funcţie de tipul titlurilor de stat emise, Banca Naţională a României organizează şi conduce activitatea de plasare/vânzare a emisiunii de titluri de stat, care se realizează prin:

- subscripţie: publică şi publică garantată;
- licitaţie.

Operaţiile de plasare sunt organizate şi conduse de către agentul desemnat de Ministerul Finanţelor Publice.
Comisia de plasare a emisiunii este numită de către agentul desemnat şi este formată din: preşedinte, secretar, cel puţin doi specialişti din cadrul compartimentului de specialitate – agent desemnat şi un membru numit de Ministerul Finanţelor Publice.

12.1.2.1. **Subscripţia publică**

Vânzarea prin subscripţie publică a titlurilor de stat se realizează de către intermediarii pieţei primare a titlurilor de stat şi de către alţi participanţi agreaţi de Banca Naţională a României, astfel:
1. Ministerul Finanţelor Publice, în conformitate cu prevederile convenţiei încheiate cu Banca Naţională a României, anunţă elementele emisiunii. Preţul emisiunii, exprimat ca rată a dobânzii, este stabilit pe baza unor consultări prealabile cu Banca Naţională a României;
2. Intermediarii pieţei primare a titlurilor de stat şi alţi participanţi agreaţi de Banca Naţională a României depun oferte de cumpărare, în contul lor şi în cel al clienţilor lor, până la subscrierea integrală a emisiunii de titluri

de stat, considerată a fi data vânzării, sau până la ora 12^{00} din ultima zi a perioadei de subscriere, dacă nu se specifică altfel în documentele de lansare a emisiunii.

Ofertele de cumpărare sunt transmise în plic sigilat sau prin alte modalităţi considerate acceptabile de Banca Naţională a României (telex cifrat, SWIFT, modem etc.) la comisia de plasare începând cu ora 13^{00} din ultima zi a perioadei de subscriere. Ofertele de subscriere depuse nu pot fi retrase, întrucât acestea constituie angajamente ferme din partea participanţilor.

Formularul ofertei de cumpărare prin subscripţie publică cuprinde: emisiunea pentru care este prezentată oferta; data completării; valoarea totală subscrisă; defalcarea sumei totale subscrise în suma solicitată în cont propriu şi în contul clienţilor; elementele de identificare a intermediarului pieţei primare, denumirea şi sediul social, semnăturile autorizate şi ştampila oficială; numărul contului curent şi numărul contului de evidenţă a titlurilor de stat.

3. Secretarul comisiei deschide, în prezenţa celorlalţi membrii, plicurile cu ofertele de cumpărare ale participanţilor;

4. Secretarul şi membrii comisiei verifică respectarea condiţiilor conform regulamentului privind operaţiunile cu titluri de stat. Sunt declarate nule de drept ofertele care nu îndeplinesc aceste condiţii. Preşedintele comisiei poate decide corectarea pe loc a erorilor de formă şi validarea ofertelor;

5. Se întocmeşte centralizatorul ofertelor de cumpărare. În cazul în care cererile depăţesc valoarea emisiunii de titluri de stat, subscripţia se închide la sfârşitul zilei în care valoarea cererilor depăşeşte valoarea emisă. Toate cererile din acea zi sunt acceptate proporţional şi/sau cu acordul Ministerului Finanţelor emisiunea este majorată; titlurile de stat rămase nesubscrise, până la ora 12^{00} ultima zi a perioadei de subscriere, sunt anulate şi emisiunea se închide la valoarea subscrisă.

Subscripţia publică garantată a titlurilor de stat se realizează, de regulă, de către intermediarii pieţei primare a titlurilor de stat care, în conformitate cu obligaţiile asumate, garantează plasarea întregii valori a emisiunii de titluri de stat pe piaţă, respectiv îşi asumă obligaţia de a cumpăra, în cont propriu, titlurile de stat pe care nu le plasează la clienţi şi pe piaţă.

Spre deosebire de subscripţia publică, în cazul subscripţiei publice garantată a titlurilor de stat Ministerul Finanţelor Publice stabileşte preţul, exprimat ca rată a dobânzii, prin consultări cu Banca Naţională a României, la care participă şi intermediarii pieţei primare a titlurilor de stat, participanţi la plasarea emisiunii titlurilor de stat.

În plus, în cazul subscripţiei publice garantate, intermediarii pieţei primare a titlurilor de stat pot primi de la Ministerul Finanţelor Publice un comision procentual pentru titlurile de stat plasate pe piaţă. Nivelul comisionului este stabilit pe baza negocierilor anterioare dintre Ministerul Finanţelor Publice, Banca Naţională a României şi reprezentanţii intermediarilor pieţei primare.

12.1.2.2. **Licitaţia**

Vânzarea titlurilor de stat prin licitaţie se face de Banca Naţională a României, ca agent al Ministerului Finanţelor Publice, astfel:
1. Ministerul Finanţelor Publice, în conformitate cu convenţia încheiată cu Banca Naţională a României, anunţă elementele emisiunii de titluri de stat; elementele tehnice ale licitaţiei şi data desfăşurării acesteia sunt stabilite după consultări cu Banca Naţională a României;
2. Banca Naţională a României comunică data şi locul desfăşurării licitaţiei, precum şi elementele de identificare a emisiunii ce urmează să fie plasată prin licitaţie;
3. Intermediarii pieţei primare a titlurilor de stat depun oferte de cumpărare, în cont propriu şi în contul clienţilor lor, în ziua desfăşurării licitaţiei; oferte de cumpărare pot fi depuse şi de alţi participanţi agreaţi de Banca Naţională a României, în nume şi în cont propriu.

Formularul cererii de cumpărare folosit în licitaţie cuprinde următoarele elemente: emisiunea pentru care este prezentată oferta; data completării; data licitaţiei; valoarea totală şi rata dobânzii licitate (se admite defalcarea valorii totale în maximum 5 tranşe valorice la rate diferite ale dobânzii); defalcarea sumei totale licitate în suma solicitată în cont propriu şi în contul clienţilor; elementele de identificare a intermediarului pieţei primare: denumirea şi sediul social, semnătura autorizată şi ştampila oficială etc.; numărul contului corespondent atât de numerar, cât şi de titluri de stat.

Ofertele, indicând o valoare multiplu al valorii nominale a titlului de stat, sunt trimise în plicuri sigilate, cu ştampila şi antetul participanţilor, direcţiei de specialitate din cadrul Băncii Naţionale a României, iar secretarul comisiei de licitaţie va elibera o adeverinţă; după eliberarea adeverinţei plicul nu mai poate fi retras. Ofertele pot fi transmise, de asemenea, prin alte modalităţi considerate acceptabile de către Banca Naţională a României (telex cifrat, SWIFT, modem etc.).

Ofertele de cumpărare depuse pot fi atât ***competitive*** (concurenţiale), cât şi ***necompetitive*** (neconcurenţiale). Spre deosebire de ofertele concurenţiale, cele necompetitive sunt executate la preţul

(rata dobânzii) mediu ponderat al ofertelor de cumpărare competitive acceptate în licitaţiile adjudecate pe baza preţului multiplu sau la preţul (rata dobânzii) final al licitaţiei adjudecate pe baza metodei preţului uniform

4. Şedinţa de licitaţie începe, la ora 13^{00}, prin deschiderea plicurilor în prezenţa tuturor membrilor comisiei;

5. Comisia verifică respectarea condiţiilor de formă privind întocmirea ofertelor de cumpărare;

6. Secretarul comisiei întocmeşte centralizatorul ofertelor de cumpărare şi, în baza grilei de cotare, determină nivelul la care cererea, cumulată crescător din punct de vedere al ratei dobânzii sau cumulată descrescător din punct de vedere al preţului, satisface oferta anunţată de Ministerul Finanţelor Publice, stabilindu-se: a) valoarea emisiunii oferite ce şi-a găsit contrapartida în cerere; b) preţul sau rata dobânzii maxime, minime şi medii la care au fost adjudecate ofertele de cumpărare.

7. Licitaţia se derulează pe *tranşe de preţ,* al căror număr maxim se stabileşte de către Ministerul Finanţelor Publice şi se anunţă prin prospectul de emisiune. Ministerul Finanţelor Publice poate stabili limite minime pentru oferta unui intermediar al pieţei primare a emisiunii, precum şi limite minime pentru valoarea unei tranşe de preţ. De asemenea, Ministerul Finanţelor Publice poate majora, diminua sau anula suma împrumutată aferentă unei serii, în funcţie de necesităţile de finanţare şi de nivelul randamentului obţinut în urma licitaţiei.

Licitaţia se încheie prin stabilirea **preţului,** putându-se folosi, în acest sens, metoda preţului multiplu şi metoda preţului uniform.

12.1.3. Decontarea operaţiilor cu titluri de stat derulate pe piaţa primară

La data emisiunii, plata sumelor datorate este efectuată de Banca Naţională a României, prin înregistrarea operaţiunilor corespunzătoare în conturile curente ale Ministerului Finanţelor Publice şi ale intermediarilor pieţei primare, conform ofertelor de cumpărare adjudecate.

La scadenţă, răscumpărarea titlurilor de stat este efectuată prin Banca Naţională a României. Operaţiunile corespunzătoare se înregistrează în conturile curente ale Ministerului Finanţelor Publice şi ale intermediarilor autorizaţi ai pieţei titlurilor de stat, pe baza situaţiei privind deţinerile de titluri de stat la data scadenţei.

12.2. Piaţa secundară a titlurilor de stat

12.2.1. Prezentare generală

Piaţa secundară a titlurilor de stat *reprezintă totalitatea operaţiunilor de vânzare, de cumpărare şi alte operaţiuni cu titluri de stat aflate în circulaţie, libere de sarcini.*

Titlurile se tranzacţionează pe o singură piaţă secundară şi anume pe piaţa supravegheată de Banca Naţională a României sau la Bursa de Valori Bucureşti.

Piaţa secundară pe care se tranzacţionează seriile titlurilor de stat este desemnată de Ministerul Finanţelor Publice.

Participanţii pieţei secundare sunt intermediarii pieţei primare; intermediarii pieţei secundare; persoanele fizice şi juridice care pot să desfăşoare operaţiuni cu titluri de stat.

Tranzacţionarea titlurilor de stat pe piaţa secundară se realizează numai prin intermediarii autorizaţi ai pieţei primare şi ai pieţei secundare.

Intermediarii pieţei primare şi secundare sunt reprezentanţi de bănci comerciale sau societăţi de valori mobiliare autorizate de B.N.R. ca intermediar al pieţei primare, respectiv secundare a titlurilor de stat. Intermediarii pieţei primare sau secundare a titlurilor de stat desfăşoară operaţiuni cu titluri de stat pe piaţa secundară (a BNR sau a B.V.B) în nume şi pe cont propriu, precum şi în numele şi pe contul clienţilor.

Băncile şi societăţile de valori mobiliare autorizate pe piaţa primară sunt implicit şi intermediari pe piaţa secundară.

Performanţele intermediarilor pieţei secundare sunt analizate anual de către Banca Naţională a României, care decide asupra reautorizării lor. În cazul în care B.N.R. retrage autorizaţia de funcţionare pe piaţa titlurilor de stat a intermediarului pieţei primare sau al pieţei secundare, acesta nu mai are calitatea de intermediar al pieţei bursiere.

În cadrul pieţei secundare, ***tranzacţiile*** se derulează între participanţi, rezultatul fiind *contractul de vânzare-cumpărare de titluri de stat dintr-o anumită serie, negociat şi încheiat prin modulul de tranzacţionare.*

Operaţiunile ce vizează titlurile de stat se derulează în lei, pentru emisiunile denominate în lei, şi în valuta de emisiune, în cazul titlurilor de stat în valută.

Tranzacţiile cu titlurile de stat sunt efectuate pe principiul ,,***livrare contra plată",*** astfel.

- *cumpărarea de titluri de stat* se decontează prin *creditul contului de titluri de stat,* concomitent cu debitarea contului curent de disponibilităţi;
- *vânzarea de titluri de stat* se decontează prin *debitarea contului de titluri de stat,* concomitent cu creditarea contului curent de disponibilităţi.

Marja dintre preţurile de vânzare şi cele de cumpărare este determinată liber, de raportul cerere-ofertă pe piaţa secundară a titlurilor de stat.
În funcţie de data decontării, ***tranzacţiile pe piaţa secundară a titlurilor de stat*** pot fi:

- astăzi (today), tranzacţii ce au decontarea la data încheierii tranzacţiei; acestea se încheie numai pe piaţa deal, în intervalul 9^{00} – 11^{00}.
- mîine (tomorrow), tranzacţii ce au decontarea în prima zi lucrătoare a datei încheierii tranzacţiei;
- la vedere (spot), tranzacţii ce au decontarea la două zile lucrătoare de la data încheierii tranzacţiei;
- la termen (forward), tranzacţii ce au decontarea în altă zi lucrătoare ulterioară decontării la vedere.

12.2.2. Piaţa secundară a certificatelor de trezorerie

Operaţiunile pe piaţa secundară a titlurilor de stat se fectuează prin sistemul electronic al Bursei de Valori Bucureşti numai în interiorul termenului de scadenţă, dar până la data înregistrării curente.
Bursa de valori Bucureşti este desemnată ca piaţă secundară a titlurilor de stat (certificatelor de trezorerie)[11].
În vederea dobândirii dreptului de acces la sistemul B.V.B., o bancă comercială sau o societate de valori mobiliare, membră a Asociaţiei Bursei, trebuie să îndeplinească următoarele condiţii:
a) să fie autorizată de B.N.R. în calitate de intermediar al pieţei bursiere;
b) să aibă cel puţin 2 traderi autorizaţi de B.V.B.;
c) să dispună de dotările tehnice şi operaţionale necesare derulării operaţiunilor cu titluri de stat prin sistemul B.V.B.
La nivelul B.V.B. identificăm piaţa principală[12], piaţa deal[13] şi piaţa repo şi reverse repo.
În cadrul pieţei secundare bursiere, avem două categorii de intermediari, respectiv:

- market maker[14] care evidenţiază intermediarul pieţei primare sau al pieţei

---

[11] Regulamentul B.V.B. nr. 15/29 mai 2002 privind operaţiunile cu titluri de stat publicat în Monitorul oficial Partea I nr.376 din 4 iunie 2002, cu modificările şi completările ulterioare.
[12] Articolul 16 din Regulamentul B.V.B. din 15/29 mai 2002 privind operaţiunile cu titluri de stat publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 376 din 4 iunie 2002, cu modificările şi completările ulterioare.
[13] Articolul 17 din Regulamentul B.V.B. nr. 15/29 mai 2002 privind operaţiunile cu titluri de stat publicat în Monitorul Oficial, partea I nr. 376 din 4 iunie 2002, cu modificările şi completările ulterioare.

secundare ce se angajează să afişeze cotaţii ferme şi să încheie tranzacţii pe baza acestora pentru seria de titluri de stat şi pe perioada pentru care deţine această calitate. Acesta poate să introducă şi să afişeze cotaţii ferme pentru seriile de titluri de stat tranzacţionate pe piaţa secundară a B.V.B.;

- intermediarii care nu acţionează ca market maker.

Termenul de intermediar nu trebuie confundat cu cel de trader[15] ce desemnează persoana fizică autorizată de B.V.B. să opereze în sistemul B.V.B.

Pe piaţa secundară a titlurilor de stat, tranzacţiile se desfăşoară astfel:

1. Perioada de funcţionare este între orele 9^{00} – 15^{00}, în fiecare zi lucrătoare;
2. Agentul desemnat de Ministerul Finanţelor Publice (respectiv Banca Naţională a României) transmite pe suport electronic şi/sau hârtie, către B.V.B. situaţia deţinătorilor înregistraţi la data emisiunii;
3. B.V.B. pune la dispoziţia participanţilor la piaţă, prin sistemul B.V.B., prospectul de emisiune şi toate modificările acestuia, aşa cum au fost transmise de Ministerul Finanţelor Publice.

De asemenea, pentru fiecare serie de titluri de stat B.V.B. stabileşte şi comunică participanţilor la piaţa secundară bursieră următoarele:

a) convenţiile utilizate la tranzacţionarea titlurilor de stat şi la calculul dobânzii acumulate;

b) numărul de zecimale corespunzătoare randamentului, preţului, dobânzii acumulate şi valorii tranzacţiei.

4. Instrucţiunile de cumpărare sau de vânzare primite de către intermediarii pieţei bursiere de la clienţi trebuie transmise imediat spre îndeplinire şi trebuie executate în conformitate cu principiul celei mai bune execuţii;
5. Intermediarii pieţei bursiere care îndeplinesc condiţiile de acces la sistemul B.V.B., negociază şi încheie tranzacţii cu titluri de stat numai prin intermediul traderilor autorizaţi de B.V.B. în acest sens.

Traderul autorizat de B.V.B. introduce şi administrează cotaţii ferme[16] şi informative[17], deal-uri[18] şi ordine, negociază şi încheie tranzacţii cu titluri

---

[14] Articolul 13 din regulamentul B.V.B. nr. 15/29 mai 2002 privind operațiunile cu titluri de stat publicat în Monitorul Oficial, partea I nr. 376 din 4 iunie 2002, cu modificările şi completările ulterioare

[15] Art. 11 din Regulamentul B.V.B nr.15/29 mai 2002 privind operaţiunile cu titluri de stat publicat în M.O., Partea I nr.376 din 4 iunie 2002, cu modificările şi completările ulterioare.

[16] Cotaţia fermă de cumpărare-vânzare, denumită în continuare cotaţie fermă, reprezintă ansamblul format din oferta fermă de vânzare şi oferta fermă de cumpărare, introduse simultan în piaţa principală de către un market maker pentru o anumită serie de titluri de stat.

de stat, în funcţie de drepturile de acces acordate intermediarului pieţei bursiere în numele căruia acţionează.

8. Intermediarii autorizaţi cotează preţul titlurilor de stat ca rată a dobânzii sau ca randament pentru titlurile de stat emise cu scadenţa până la un an (în cazul titlurilor de stat cu discont sau cu dobândă) şi ca preţ pentru titlurile de stat emise cu scadenţa peste un an (numai în cazul titlurilor de stat cu dobândă):
Pentru cotaţiile ce sunt acceptate de clienţi sau de intermediari autorizaţi, se încheie tranzacţia, urmând ca aceasta să fie executată necondiţionat.
9. Încheierea tranzacţiilor pe piaţa principală şi piaţa de deal este confirmată electronic prin alocarea automată a unui identificator numeric unic, denumit în continuare tichet.

12.2.3. Piaţa secundară a obligaţiunilor municipale

Obligaţiunile municipale *sunt înscrisuri emise de către autorităţi ale administraţiei publice locale, în scopul finanţării unor proiecte de investiţii, care atestă obligaţia debitorilor de a le rambursa şi de a plăti dobânda aferentă.*
Operaţiunile având ca obiect obligaţiunile se realizează prin sistemul electronic al Bursei de Valori Bucureşti numit **sistemul B.V.B.**[1910].
Operaţiunile privind obligaţiunile emise în lei se efectuează în lei, iar pentru cele emise în valută, tranzacţiile se realizează în valuta de contract.
Obligaţiunile municipale sunt un nou instrument investiţional la cota Bursei de Valori Bucureşti. Acestea sunt tranzacţionate în cadrul secţiunii ,,Sectorului obligaţiunilor şi altor valori mobiliare emise de către stat, judeţe, oraşe, comune, autorităţi ale administraţiei publice centrale şi locale şi de alte autorităţi”. Principalul avantaj al tranzacţionării acestora

---

[17] Cotaţia informativă de cumpărare-vânzare, denumită în continuare cotaţie informativă reprezintă ansamblul format din intenţia de vânzare şi intenţia de cumpărare, introduse simultan în piaţa de deal de către un intermediar al pieţei primare sau un intermediar al pieţei secundare, fără a angaja în vreun fel răspunderea acestuia.
[18] Deal reprezintă oferta fermă de cumpărare sau de vânzare a unui anumit număr de titluri de stat, introdusă în piaţa de deal, care este transmisă direct de un trader,denumit în continuare iniţiator, către un alt trader, denumit în continuare contraparte. Identitatea celor două părţi nu este publică pentru ceilalţi intermediari din piaţă.

[19] Regulamentul B.V.B. nr. 14/2001 privind operaţiunile cu obligaţiunile aprobat prin Decizia C.N.V.M. nr. 1995/22 noiembrie 2001.

îl reprezintă posibilitatea de a putea fi transformate rapid în lichidităţi întrucît, prin intermediul bursei de valori, cei care deţin obligaţiuni municipale le pot vinde, iar deţinătorii de economii le pot achiziţiona. În acest scop trebuie procedat la deschiderea unui cont la o societate de valori mibiliare, care tranzacţionează obligaţiuni (au fost prealabil autorizate în acest sens). Ordinul de tranzacţionare (vânzare/cumpărare) este transmis de un broker al SVM-ului respectiv. Comisionul SVM-ului variază între 0,3 – 1% din valoarea totală a tranzacţiei, de la un client la altul, în funcţie de valoarea tranzacţiei, identitatea clientului (dacă acesta este sau nu unul din clienţii SVM-ului pe segmentul acţiunilor).
Posesorul de obligaţiuni municipale sau investitorul care doreşte să achiziţioneze astfel de instrumente de plasament trebuie să comunice brokerului numărul de obligaţiuni ce urmează să facă obiectul tranzacţiei, termenul de valabilitate al ordinului *(„day"* – valabil până la sfârşitul zilei de tranzacţionare sau *,,open"* – valabil până la execuţie, retragere sau eliminare automată din sistem), precum şi preţul, brut sau net, pe care doreşte să-l obţină sau să-l ofere. Diferenţa dintre preţul brut şi net apare doar la tranzacţionare şi constă în faptul că ultimul include dobânda
în timp ce primul nu o ia în calcul. În ambele cazuri, cumpărătorul va primi echivalentul preţului brut pe care l-a obţinut.
Preţul este stabilit prin mecanismul pieţei, pe baza cererii şi ofertei, fluctuînd în jurul valorii nominale în funcţie de evoluţia dobânzilor pe piaţa monetară. Astfel, dacă dobânda pe piaţă scade, preţul obligaţiunilor creşte, datorită faptului că acest plasament este mai avantajos din punct de vedere al ratei dobânzii oferite.
- dobânda acumulată este exprimată ca procent din valoarea principalului unei obligaţiuni. Valoarea dobânzii acumulate reprezintă cota-parte din valoarea cuponului curent, corespunzătoare zilelor scurse din perioada cuponului curent, începând cu data emisiunii sau data cuponului precedent inclusiv, până la data decontării tranzacţiei exclusiv;
- dobânda acumulată pozitiv reprezintă dobânda acumulată corespunzătoare numărului de zile care s-au scurs de la data emisiunii, în cazul perioadei primului cupon, sau data cuponului precedent, inclusiv, până la data de decontare a tranzacţiei, exclusiv;
- dobânda acumulată negativă reprezintă dobânda acumulată corespunzătoare numărului de zile rămase din cuponul curent, începând cu data decontării tranzacţiei, inclusiv, până la data cuponului, exclusiv; este utilizată în cazul tranzacţiilor cum-cupon;

- rata cupon reprezintă rata anuală a dobânzii exprimată ca procent din valoarea curentă a principalului şi este utilizată pentru calcularea valorii cuponului (dobânzii); este utilizată în cazul tranzacţiilor ex-cupon;
- nr. zile acumulate reprezintă numărul de zile începând cu data emisiunii sau data cuponului precedent, inclusiv, până la data decontării tranzacţiei, exclusiv;
- nr. zile rămase reprezintă numărul de zile rămase din perioada cuponului curent, începând cu data decontării tranzacţiei, inclusiv, până la data cuponului curent, exclusiv;
- nr. zile an este calculat în funcţie de convenţia de calcul utilizată pentru determinarea dobânzii acumulate.

În vederea introducerii unui ordin în sistemul B.V.B. sunt necesare următoarele informaţii:

- seria emisiunii;
- preţul net sau brut, cu excepţia ordinelor de la piaţă;
- numărul de obligaţiuni;
- contul;
- termenul de decontare standard;
- termenul de valabilitate (day sau open).

Ordinele introduse pot fi modificate, retrase[20], precum şi executate cu prioritate[21].

În cadrul pieţei secundare bursiere a obligaţiunilor municipale distingem piaţa principală[22] şi piaţa deal[23].

12.2.4. Decontarea operaţiilor cu titluri de stat derulate pe piaţa secundară

Plata sumelor aferente tranzacţiilor pe piaţa secundară a titlurilor de stat se realizează, după caz, prin Banca Naţională a României sau prin intermediarii autorizaţi ai pieţei titlurilor de stat, prin înregistrarea operaţiunilor corespunzătoare în conturile curente ale intermediarilor

---

[20] Articolul 17 din Reg.B.V.B. nr. 14/2001 privind operaţiunile cu obligaţiunile aprobat prin decizia CNVM nr. 1995/22 noiembrie 2001.

[21] Articolul 18 din regulamentul B.V.B. nr. 14/2001 privind operaţiunile cu obligaţiunile aprobat prin Decizia CNVM nr.1995/22 noiembrie 2001.

[22] Articolul 19 din Regulamentul B.V.B. nr. 14/2001 privind operaţiunile cu obligaţiunile aprobat prin Decizia C.N.V.M. nr.1995/22 noiembrie 2001.

[23] Articolele 20-22 din Regulamentul B.V.B. nr. 14/2002 privind operaţiunile cu obligaţiunile aprobat prin Decizia C.N.V.M. nr. 1995/22 noiembrie 2001.

autorizaţi ai pieţei titlurilor de stat sau ale clienţilor acestora, conform instrucţiunilor de tranzacţionare.
În cazul în care titlurile de stat sunt tranzacţionate la Bursa de Valori Bucureşti[24],[25] decontarea şi transferul titlurilor de stat se vor face cu respectarea reglementărilor bursiere.
Transferurile titlurilor de stat şi plăţile devin efective după operarea de către Banca Naţională a României sau de intermediarii autorizaţi ai pieţei titlurilor de stat, după caz, în conturile curente ale participanţilor şi în conturile de evidenţă a titlurilor de stat ale deţinătorilor înregistraţi, intermediarii având obligaţia să respecte principiul ,,livrare contra cost".

Capitolul 13. DATORIA PUBLICĂ

13.1 Prezentare generală

Datoria publică *reprezintă totalitatea obligaţiilor financiare interne şi externe ale statului, la un moment dat, provenind din împrumuturi contractate direct sau garantate de Guvern, prin Ministerul Finanţelor Publice, sau de autorităţile administraţiei publice locale de la diverşi creditori, persoane fizice sau juridice rezidente sau nerezidente în România.*
Obligaţiile reprezintă angajamentele care decurg din contractarea împrumuturilor, şi anume: rambursarea împrumutului, plata dobânzilor, a comisioanelor, a unor avantaje speciale acordate creditorilor.
Datoria publică se stabileşte şi se gestionează în mod distinct pe cele *două forme* ale ei: *datoria publică guvernamentală şi datoria publică locală.*
Împrumuturile contractate de autorităţile administraţiei publice locale, ce sunt instrumente ale datoriei publice locale, fac parte din datoria publică a României, dar nu reprezintă datorii sau răspunderi ale Guvernului.
De asemenea, datoria publică *în funcţie de termen* se clasifică astfel: *datorie publică pe termen scurt* (flotantă); *datorie publică pe termen mediu şi lung* (consolidată).

[24] pentru titlurile de stat: capitolele VI şi VII din Regulamentul B.V.B. nr.15/29 mai 2002 privind operaţiunile cu titlurile de stat publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 376 din 4 iunie 2002, cu modificările şi completările ulterioare.
[25] pentru obligaţiunile municipale: capitolele V şi VI din Regulamentul B.V.B. nr 14/2001 privind operaţiunile cu obligaţiunile aprobat prin Decizia C.N.V.M. nr. 1995/22 noiembrie 2001.

Datoria publică se poate prezenta şi în funcţie de înscrisurile emise sau alte modalităţi de gestionare, precum şi pe categorii de creditori (în cazul datoriei externe).
În funcţie de calitatea creditorilor, datoria publică poate fi: *datorie publică brută,* fiind dată de valoarea totală a împrumuturilor, indiferent unde sunt plasate acestea; *datorie publică netă,* în care nu intră valoarea împrumuturilor plasate la instituţiile statului.
Obligaţiile statului rezultate din împrumuturile contractate şi garantate de stat pe o perioadă de un an sunt limitate de plafonul de îndatorare publică stabilit anual prin lege. ***Plafonul de îndatorare publică,*** *respectiv totalitatea obligaţiilor financiare pe care le pot contracta şi garanta autorităţile administraţiei publice centrale şi locale pe o perioadă de 1 an, care este stabilit anual prin lege.* Acesta cuprinde plafonul de îndatorare publică internă şi plafonul de îndatorare publică externă.
Valoarea totală a datoriei publice este înscrisă în ,,***Registrul datoriei publice".***
Registrul datoriei publice, în care este evidenţiată situaţia datoriei publice în ordine cronologică, are patru componente:

- Subregistrul datoriei publice guvernamentale interne;
- Subregistrul datoriei publice guvernamentale externe;
- Subregistrul datoriei publice locale interne;
- Subregistrul datoriei publice locale externe.

Fiecare din cele patru subregistre au două poziţii distincte, respectiv pentru datoria publică directă şi datoria publică garantată.
La sfârşitul anului, datoria publică angajată este evidenţiată în documentul numit ,,***contul general al datoriei publice".*** Acesta este însoţit de un raport în care se analizează principalele probleme legate de nivelul datoriei publice, de serviciul datoriei publice, precum şi de garanţiile statului pentru creditele contractate de agenţii economici.

13.2. Datoria publică guvernamentală

13.2.1. Datoria publică guvernamentală internă

Datoria publică guvernamentală internă *este partea din datoria publică guvernamentală care reprezintă totalitatea obligaţiilor financiare ale statului, provenind din împrumuturi contractate direct sau garantate de stat, de la persoane fizice sau juridice rezidente în România, în lei sau în valută, inclusiv sumele utilizate temporar din disponibilităţile contului general al Trezoreriei Statului pentru finanţarea temporară a deficitelor bugetare.*

Plăţile legate de datoria publică sunt realizate pe baza autorizării bugetare permanente pentru efectuarea acestor cheltuieli.
Datoria publică guvernamentală internă este generată de:

- titlurile de stat în monedă naţională, inclusiv titlurile de stat în valută plasate pe piaţa internă, rambursabile din resurse bugetare; dacă resursele nu sunt suficiente pentru a asigura plata serviciului datoriei publice interne, se emit înscrisuri, determinând, astfel, consolidarea datoriei publice;
- împrumuturile de stat de la Banca Naţională a României destinate acoperirii golurilor de casă între încasările şi plăţile bugetare;
- împrumuturile de stat de la băncile comerciale;
- împrumuturile de stat de la alte instituţii financiare interne, persoane juridice române, în condiţiile rezultate în urma negocierilor;
- împrumuturile temporare din disponibilităţile contului curent general al Trezoreriei Statului;
- garanţii de stat la împrumuturi interne contractate de diverşi debitori.

Datoria publică guvernamentală internă efectivă este o parte a datoriei publice guvernamentale interne, întrucît evidenţiază obligaţiile directe şi indirecte ale statului faţă de creditorii interni, alţii decît Trezoreria Statului. Deci, datoria publică guvernamentală internă efectivă nu include împrumuturile temporare din disponibilităţile contului curent general al Trezoreriei Statului.
Ministerul Finanţelor Publice este contractantul şi administratorul datoriei publice guvernamentale, avînd, totodată şi autoritatea de a stabili balanţa zilnică a contului general al Trezoreriei Statului, viitoarele cerinţe de lichiditate, scadenţa datoriei publice guvernamentale, costurile cu dobânda corespunzătoare şi refinanţarea/diminuarea datoriei publice guvernamentale.

13.2.2. Datoria publică guvernamentală externă

Datoria publică guvernamentală externă *este partea din datoria publică guvernamentală care reprezintă totalitatea obligaţiilor financiare ale statului, provenind din împrumuturi contractate direct sau garantate de stat, de la persoane fizice sau juridice nerezidente în România.*
Datoria publică guvernamentală externă este generată de:

- titlurile de stat în valută plasate pe piaţa financiară externă;
- împrumuturile de la guverne şi agenţii guvernamentale străine, instituţii financiare internaţionale sau de la alte organizaţii internaţionale;
- împrumuturile sindicalizate pe termen scurt, mediu sau lung;

- împrumuturile de la persoane juridice străine;
- împrumuturile de la băncile străine sau de la companii străine;
- garanţii de stat la împrumuturi externe contractate de diverşi debitori.

Banca Naţională a României acţionează şi ca agent al statului privind datoria publică guvernamentală externă, întrucît serviciul datoriei publice guvernamentale externe contractate în numele statului se plăteşte de către B.N.R.

13.3. Datoria publică locală

Datoria publică locală[26] *reprezintă totalitatea obligaţiilor de plată, interne şi externe, ale autorităţii administraţiei publice locale, la un moment dat, provenind din împrumuturi contractate sau garantate de aceasta de pe piaţa internă şi externă de capital.*

La nivelul autorităţilor administraţiei publice locale, datoria publică locală este limitată. Astfel, Consiliilor locale, judeţene şi Consiliul general al municipiului Bucureşti li se interzice accesul la împrumuturi sau să garanteze orice fel de împrumut, dacă totalul datoriilor anuale, reprezentând ratele scadente la împrumuturile contractate şi/sau garantate, dobânzile şi comisioanele aferente acestora, inclusiv ale împrumutului care urmează să fie angajat şi/sau garantat în anul respectiv, depăşeşte limita de 30% din totalul veniturilor proprii formate din impozite, taxe, contribuţii, alte vărsăminte, alte venituri şi cote defalcate din impozitul pe venit[27].

Instrumentele datoriei publice locale sunt:
- titlurile de valoare (obligaţiunile municipale);
- împrumuturile de la societăţile comerciale bancare sau de la alte instituţii de credit;
- împrumuturile temporare din disponibilităţile contului curent general al Trezoreriei Statului[28];

[26] Datoria publică locală este reglementată de Legea nr. 237/2006 privind finanţele publice locale publicată în Monitorul Oficial nr. 618/2006.

[27] Alineatul 4 al articolului 63 din Legea nr. 237/2006 privind finanţele publice locale publicată în Monitorul Oficial nr. 618/2006.

[28] Împrumuturile din disponibilităţile contului curent general al Trezoreriei Statului se acordă fără dobândă pentru acoperirea golurilor temporare de casă ca urmare a decalajului dintre veniturile şi cheltuielile bugetului local, însă numai după utilizarea fondului de rulment. Valoarea totală a împrumutului care poate fi angajat de autorităţile administraţiei publice locale nu trebuie să depăşească 5% din totalul veniturilor estimate a fi încasate pe durata anului bugetar în care se face împrumutul. De asemenea, autorităţile administraţiei publice locale nu pot angaja împrumuturi mai mari decît fondurile pe care le pot rambursa pe durata aceluiaşi an bugetar.

- garanţiile acordate de autorităţile administraţiei publice locale;
- creditele furnizor;
- leasing-ul financiar.

Valoarea totală a datoriei contractate de autorităţile administraţiei publice locale este înscrisă în ***registrul de evidenţă a datoriei publice locale*** al acestei autorităţi şi se raportează anual prin situaţiile financiare. Acest registru include informaţii care să specifice suma totală a datoriilor autorităţilor administraţiei publice locale, precum şi detalierea datoriilor şi alte informaţii stabilite prin norme metodologice privind registrul de evidenţă a datoriei publice locale, emise de Ministerul Finanţelor Publice.

De asemenea, valoarea totală a garanţiilor emise de autoritatea administraţiei publice locale se înscrie în ***registrul garanţiilor locale*** al acestei autorităţi şi se raportează anual prin situaţii financiare. Acest registru cuprinde informaţii care să specifice suma totală a garanţiilor emise de autoritatea administraţiei publice locale, precum şi detalierea garanţiilor şi alte informaţii stabilite prin norme metodologice privind registrul de evidenţă a garanţiilor locale, emise de Ministerul Finanţelor Publice.

Autorităţile administraţiei publice locale au obligaţia de a transmite Ministerului Finanţelor Publice, în termen de 10 zile de la data intrării în vigoare a contractului de împrumut, copii de pe fiecare document primar care atestă:

- contractarea/garantarea împrumutului;
- actul adiţional la contractul/acordul de împrumut/garantare, dacă au fost aduse modificări la acesta, cu respectarea clauzelor contractuale.

Pe perioada utilizării şi rambursării împrumutului contractat/garantat, raportarea la Ministerul Finanţelor Publice a datelor privind datoria publică locală se efectuează lunar, în termen de 15 zile de la sfârşitul perioadei de raportare.

În scopul evaluării datoriei publice locale, orice obligaţie de plată, exprimată în altă monedă decît cea naţională, este calculată în moneda naţională, utilizându-se cursul de schimb valutar comunicat de Banca Naţională a României pentru ultima zi din perioada la care se face raportarea.

Serviciul datoriei publice locale nu reprezintă obligaţii sau răspunderi ale Guvernului şi acesta va fi plătit din bugetele locale şi din împrumuturi pentru refinanţarea datoriei publice locale.

13.4. Managementul datoriei publice

13.4.1. Conţinutul şi importanţa managementului datoriei publice

Managementul datoriei publice constă în stabilirea unei strategii de gestiune a datoriei statului aptă de a mobiliza sumele necesare finanţării, de a realiza obiectivele de risc şi de cost stabilite de către autorităţi, precum şi celelalte obiective fixate de acestea, cum ar fi dezvoltarea şi menţinerea unei pieţe a titlurilor de stat performante.

În contextul mai larg al politicilor economice naţionale, statele trebuie să vegheze ca atât nivelul, cât şi ritmul de creştere al datoriei publice să fie sustenabile, iar serviciul datoriei publice să poată fi asigurat în diverse situaţii, respectând obiectivele de cost şi de risc. Este necesară, de asemenea, menţinerea îndatorării sectorului public pe o traiectorie viabilă, precum şi punerea în practică a unei strategii credibilă de reducere a nivelului datoriei, dacă acesta este excesiv.

Datoria publică trebuie structurată adecvat în ceea ce priveşte ratele dobânzii, scadenţele şi moneda în care sunt contractate împrumuturile. O slabă structurare, referitor la elementele prezentate mai sus, precum şi existenţa unui nivel ridicat al garanţiilor acordate de Guvern împrumuturilor contractate de instituţiile publice sau de agenţii economici privaţi au constituit factori ce au contribuit la declanşarea sau propagarea crizelor economice. De exemplu, crizele au fost deseori declanşate de strategii care au privilegiat excesiv economiile de costuri ale împrumuturilor, concretizate prin împrumuturi pe termen scurt sau cu o rată variabilă a dobânzii. Acestea expun bugetul de stat unui risc grav dacă, în momentul refinanţării, condiţiile pieţei se modifică nefavorabil.

În funcţie de natura regimului de schimb, o recurgere excesivă la împrumuturile în valută ar putea exercita presiuni asupra cursului de schimb şi/sau asupra ratei dobânzii dacă investitorii devin reticenţi în refinanţarea datoriei statului. Reducînd riscul ca gestiunea portofoliului datoriei statului să devină sursa de instabilitate pentru sectorul privat, o gestiune prudentă a datoriei publice poate permite ţărilor să fie mai puţin expuse riscului de contagiune şi celui financiar.

Portofoliul datoriei publice este portofoliul cel mai important al unei ţări. El conţine structuri financiare complexe şi riscante şi poate genera un risc substanţial asupra patrimoniului statului, precum şi a stabilităţii financiare a ţării. Crizele recente au evidenţiat necesitatea ca statele să-şi limiteze expunerea la riscul de lichiditate şi la alte riscuri ce fac ca economiile lor să devină vulnerabile la şocurile externe. O gestiune

sănătoasă a riscului în sectorul public este, deci, capitală pentru gestiunea riscului în alte sectoare ale economiei, deoarece entităţile economice din sectorul privat se confruntă cu mari probleme atunci când slaba gestionare a riscurilor, la care este expus statul, deschide posibilitatea unei crize de lichiditate.

Alături de practicile sănătoase de gestiune ale datoriei s-a afirmat, o dată cu numeroasele crize survenite pe pieţele datoriei, necesitatea unei pieţe a capitalurilor performantă şi robustă. Cu toate că politica de gestiune a datoriei nu a fost unică, nici măcar principala cauză a crizelor economice, este evident că structura inadecvată a scadenţelor, ratelor dobânzii şi componentei în valute a portofoliului datoriei au contribuit la agravarea acestor fenomene. Chiar în cazul unor direcţii adecvate ale politicilor macroeconomice, practicile riscante de gestiune a datoriei fac economia mai vulnerabilă la şocurile economice şi financiare.

Îndatorarea slab structurată şi riscantă este, adesea, consecinţa unor politici fiscale, monetare şi a cursului valutar inadecvate. Aceste fenomene se intercondiţionează reciproc, manifestarea în sens invers a lor fiind, de asemenea, constatată. O politică prudentă de gestiune a datoriei nu poate înlocui, însă, măsuri adecvate în planurile bugetar şi monetar. Dacă orientările macroeconomice sunt greşit direcţionate, gestiunea datoriei nu poate în sine să evite o criză.

Experienţa recentă demonstrează că o piaţă dezvoltată a datoriei publice interne, prin diversificarea instrumentelor, se poate substitui finanţării bancare (şi invers), atunci când această sursă se epuizează, ajutând economia să suporte şocurile financiare.

Ţările în curs de dezvoltare şi cele în tranziţie sunt mai vulnerabile la şocurile externe întrucît economia lor este mai duţin diversificată, au o bază de economisire internă mai redusă şi sisteme financiare mai puţin dezvoltate şi, ca atare, mai receptive la fenomenul de contagiune financiară.

În concluzie, chiar dacă şocurile economico-financiare îşi au originea în sectorul financiar intern sau provin dintr-o contagiune financiară mondială, o politică prudentă de gestiune a datoriei publice, asociată unei politici macroeconomice sănătoase, este indispensabilă pentru reducerea costurilor pe plan uman şi cel al producţiei.

13.4.2. Riscurile aferente managementului datoriei publice

13.4.2.1. **Prezentarea riscurilor**

*Obiectul **gestiunii datoriei publice** îl reprezintă satisfacerea nevoilor de finanţare ale statului şi ale obligaţiilor sale de plată la un cost cât mai redus pe termen mediu şi lung, în condiţiile menţinerii riscurilor la un nivel tolerabil.*

O gestiune prudentă a datoriei, vizând evitarea structurilor şi strategiilor de împrumut periculoase (de exemplu: finanţarea deficitului bugetar prin emisiune monetară, ce este interzisă, de altfel, prin lege) este crucială, dat fiind consecinţele macroeconomice grave pe care le antrenează; incapacitatea de plată a datoriei, marile pierderi de producţie şi costurile mari. Aceste costuri pot conduce la falimente de întreprinderi şi bănci, precum şi la pierderea credibilităţii şi capacităţii administraţiei de a mobiliza resurse interne şi din exterior.

Riscurile ce apar în gestionarea datoriei publice trebuie să facă obiectul unei urmăriri atente şi trebuie evaluate cu grijă. Aceste riscuri sunt: riscul de piaţă; riscul de refinanţare; riscul de lichiditate; riscul de credit; riscul operaţional.

În Ordonanţa de Urgenţă nr. 64/2007, sunt asociate administrării datoriei publice guvernamentale riscul valutar, riscul de rată a dobânzii, riscul de credit. Pentru aceste riscuri se pot utiliza swap-uri, contracte future sau forward, opţiuni.

Trebuie redus la minim serviciul datoriei publice şi costul deţinerii de active lichide, în condiţiile unui nivel de risc acceptabil şi într-un orizont de timp mediu sau lung. Nu poate constitui, însă, un obiectiv reducerea costurilor fără a avea în vedere riscurile. Există tranzacţii ce par că reduc serviciul datoriei publice, însă, antrenează riscuri semnificative pentru stat şi pot restrânge capacitatea sa de a-şi rambursa datoriile.

Statele dezvoltate, unde pieţele de titluri de stat sunt foarte active şi lichide, se preocupă mai ales de riscul de piaţă, care se poate măsura prin teste şi modele performante. De cealaltă parte, ţările în curs de dezvoltare, care nu au acces pe pieţele de capital străine şi ale căror pieţe ale datoriei interne sunt relativ subdezvoltate, trebuie să acorde atenţie, în special, riscului de refinanţare. Un obiectiv esenţial trebuie să îl constituie, acolo unde este cazul, o politică de gestiune a datoriei vizând dezvoltarea pieţei interne a datoriei. Aceasta mai ales în ţările în care constrângerile pieţei sunt de aşa natură încât împrumuturile pe

termen scurt, cele la o rată variabilă a dobânzii, şi cele emise în valută reprezintă singura alternativă viabilă de finanţare.

13.4.2.2. **Managementul riscurilor**

Fondul Monetar Internaţional recomandă dezvoltarea unei structuri în managementul datoriei care să permită identificarea şi administrarea arbitrajelor ce se pot realiza între costurile şi riscurile aşteptate, inerente portofoliului datoriei. Costul datoriei publice se compune din două elemente:

1. costul financiar – considerat, în general, ca fiind reprezentat de serviciul datoriei publice pe termen mediu şi lung;

2. costul potenţial al pierderilor economice reale ce pot rezulta dintr-o criză financiară dacă statul întâmpină dificultăţi în refinanţarea datoriei publice sau este incapabil să o ramburseze.

Pentru a calcula *costul previzibil al datoriei* pentru o anumită strategie de gestiune a portofoliului acesteia, se poate realiza o proiecţie a serviciului datoriei publice, pe termen mediu şi lung, pe baza ipotezelor privind evoluţia ratei dobânzii, a cursului de schimb valutar şi a nevoilor viitoare de împrumut. Pentru a nu privilegia a priori o anumită strategie, anumite ţări reţin ipoteze neutre în ceea ce priveşte rata dobânzii şi cursul de schimb, adică se bazează pe indicatorii de piaţă sau ratele la termen, presupunînd că acestea rămân neschimbate.

De asemenea, se poate evalua *costul previzibil financiar* (impactul asupra bugetului de stat sau asupra altui indicator al situaţiei financiare) şi cel *real* (pierderile economice ce pot apare dacă serviciul datoriei publice nu este la un nivel tolerabil).

Riscul de piaţă se măsoară, deci, în funcţie de creşterea serviciului datoriei publice, generată de variaţiile ratei dobânzii şi ale cursului de schimb, în comparaţie cu nivelul previzibil al acesteia. Trebuie, de asemenea, luate în considerare pierderile economice reale ce pot rezulta din această creştere sau din faptul că statul nu-şi poate refinanţa datoria.

Gestiunea datoriei presupune administrarea mai multor tipuri de riscuri, care au fost descrise anterior. Una din sarcinile importante ale celor care gestionează datoria publică este identificarea acestor riscuri, evaluarea lor, pe cât posibil, şi dezvoltarea unei strategii pentru arbitrajul cost/riscuri previzibile. Politicile de gestiune a portofoliului datoriei şi a riscurilor se pun în practică după aprobarea Guvernului.

În vederea evaluării riscurilor, trebuie să se realizeze, în mod regulat, teste ale portofoliului datoriei publice pe baza şocurilor economice şi financiare la care statul riscă să se expună. Această evaluare este,

adesea, realizată prin intermediul modelelor financiare, care reprezintă scenarii mai complexe fondate pe tehnici statistice şi simulări. În elaborarea acestor evaluări trebuie să se ţină seama de riscul ca administraţia să nu-şi poată refinanţa datoria şi să fie constrânsă la incapacitate de plată, ceea ce antrenează costuri ce depăşesc bugetul de stat. Trebuie luate în considerare şi interacţiunile dintre situaţia financiară a statului şi cea a sectorului financiar şi nefinanciar în perioadele dificile pentru a se asigura că activităţile de management al datoriei nu cresc riscurile la nivelul sectorului privat.

Modelele utilizate trebuie să permită următoarele ***tipuri de analiză a riscurilor;***

- proiectarea costurilor viitoare ale serviciului datoriei publice pe un orizont de timp mediu şi lung pe baza ipotezelor privind factorii de influenţă asupra capacităţii de a asigura serviciul datoriei publice, cum sunt: nevoile de finanţare, structura scadenţelor, rata dobânzii, moneda în care sunt emise noile împrumuturi, ipoteze privind rata dobânzii şi cursul de schimb valutar, comportamentul variabilelor financiare (de exemplu preţul produselor de bază),
- stabilirea unui *,,profil al datoriei"* compus din indicatori ai principalelor riscuri pentru portofoliul datoriei externe şi proiectate;
- calcularea în valoare reală a riscului viitorului serviciu al datoriei publice sintetizând rezultatele testelor făcute pe baza şocurilor economice şi financiare la care statele pot fi expuse. Riscurile sunt, în general, măsurate în cadrul scenariilor de risc, ca o creştere potenţială a costului serviciului datoriei publice în raport cu cel aşteptat;
- identificarea costurilor şi riscurilor altor strategii posibile de gestiune a portofoliului datoriei publice pentru a asigura o bază necesară adoptării deciziei privind alegerile de finanţare viitoare.

Strategia optimă depinde de gradul de risc pe care autorităţile sunt gata să îl accepte. Acest prag de toleranţă se poate modifica în timp, în funcţie de mărimea portofoliului datoriei publice şi de vulnerabilitatea ţărilor la şocurile economice şi financiare. În general, cu cât o ţară este mai îndatorată şi mai vulnerabilă la şocurile externe, cu atât pierderile sunt mai mari în cazul unei crize financiare sau a intrării în incapacitate de plată a datoriei publice şi cu atât mai mult trebuie să reducă riscurile şi nu costurile. Este importantă, în acest caz, alegerea condiţiilor de împrumut (scadenţa, moneda, rata dobânzii, etc.) care limitează riscurile şi plafonează împrumuturile. Acest demers este, fără îndoială, singurul care ar putea fi urmat de către ţările cu posibilităţi limitate de acces la instrumente negociabile ale datoriei publice şi care sunt, deci, tributare finanţărilor din partea creditorilor bilaterali sau multilaterali.

Pe pieţele financiare bine dezvoltate, cei ce realizează managementul datoriei publice aleg în general între următoarele două variante: fie determină în mod periodic structura dorită a îndatorării pentru a stabili emisiunile de împrumuturi noi pentru perioada următoare, fie stabilesc repere strategice pentru determinarea de la o zi la alta a structurii portofoliului datoriei publice. Aceste repere sunt exprimate de obicei sub forma unor obiective vizând indicatorii principalelor riscuri ale portofoliului, cum ar fi raportul datoriei pe termen scurt/datorie pe termen lung, valutele în care se emit împrumuturile, scadenţa, rata dobânzii, etc.
Diferenţa esenţială între aceste două variante de acţiune este frecvenţa cu care cei ce se ocupă de managementul datoriei operează regulat pe pieţele financiare pentru a atinge reperele determinate. Utilizarea acestor repere poate avea o aplicabilitate limitată în ţările cu o piaţă a datoriei restrânsă, deoarece lipsa lichidităţilor nu le permite să lanseze regulat emisiuni având caracteristicile dorite. În ţările în curs de dezvoltare s-a optat pentru stabilirea unor obiective mai puţin constrângătoare în ceea ce priveşte structura scadenţelor, rata dobânzii şi structura monedelor considerate adecvate pentru emiterea noilor împrumuturi. Aceste obiective iau, adesea, în considerare strategia autorităţilor pentru dezvoltarea pieţei interne a datoriei.
Pentru guvernele care îşi ajustează frecvent stocul datoriei publice, reperele strategice pot constitui instrumente eficace ale managementului datoriei, căci ele reprezintă structura portofoliului ce corespunde dorinţelor administraţiei în materie de costuri şi de riscuri aşteptate. În această calitate, administrarea portofoliului şi riscului, cerând, de exemplu ca deciziile luate să apropie portofoliul real de cel de referinţă, menţinând riscul global în limitele acceptabile. Reperele trebuie clar definite şi compatibile cu obiectivele managementului datoriei.

13.4.3. Gestiunea activă a portofoliului datoriei publice. Limite

Managementul datoriei bazat pe administrarea activă a portofoliului acesteia, în încercarea de a obţine avantaje din variaţiile ratei dobânzii şi ale cursului de schimb valutar, trebuie să aibă în vedere riscurile acestei modalităţi de acţiune. Aceste riscuri cuprind eventualele pierderi financiare, conflicte de interese şi emiteri de semnale nefavorabile pentru politicile monetară şi bugetară.
Pentru a putea scădea preţul împrumuturilor fără a creşte riscul, managerii datoriei trebuie să aibă informaţii suplimentare, faţă de cele ale celorlalţi participanţi pe piaţă, şi trebuie să fie capabili să execute

operaţiunile în mod eficient. Ei pot deţine aceste informaţii despre fluxurile financiare ale pieţei interne şi despre situaţia financiară a participanţilor pe piaţă datorită poziţiei privilegiate a statului în calitate de organism de control sau de autoritate de reglementare a sistemului financiar. În acelaşi timp, însă, numeroase state consideră puţin indicat şi ilegal să profite de aceste informaţii, mai ales pe piaţa internă. De asemenea, nu trebuie întreprinse tranzacţii de către managerii datoriei pe baza informaţiilor privind orientarea viitoare a politicii monetare sau bugetare. În fapt, Guvernul este principalul emitent de împrumuturi pe piaţa internă şi dacă ar practica vânzarea şi cumpărarea propriilor titluri şi derivate financiare în scopul de a obţine venituri suplimentare, piaţa ar risca să fie manipulatp. În plus, dacă deciziile se iau de către cei ce realizează managementul datoriei atunci acţiunile lor ar putea fi interpretate ca indicând direcţia pe care autorităţile doresc să o imprime evoluţiei acestora, făcând astfel sarcina Băncii Centrale mai dificilă.

În general, managerii datoriei statului nu au deloc informaţii de pe pieţele de capital străine, referitor la natura fluxurilor financiare, în afară de cele de care dispune ţara. Cu toate acestea, anumite ţări practică un management activ al datoriei lor în devize, în speranţa de a obţine beneficii proporţionale cu riscurile sau de a permite managerilor portofoliului datoriei de a cunoaşte mai bine piaţa, astfel încât să se realizeze economii de costuri la împrumuturile mari. Numeroase ţări consideră ca nefiind admisibil acest gen de tranzacţii tactice. În cazul în care acestea sunt permise, ele trebuie să se supună regulilor bine definite privind poziţiile şi pierderile maxime autorizate, procedurile de control şi de declarare a rezultatelor. Aceste tranzacţii constituie, în ţările în care se practică, doar o mică parte din activităţile portofoliului datoriei publice.

Obstacole în managementul datoriei publice. În activitatea de gestionare a portofoliului datoriei publice pot apare o serie de obstacole, ce pot fi prevenite sau depăşite prin măsuri adecvate. Pe scurt, acestea pot fi:

1. *Stabilirea poziţiei financiare a statului prin creşterea riscului, chiar dacă aceasta, pe termen scurt, scade costurile şi reduce deficitul.*

Cei însărcinaţi cu managementul datoriei publice trebuie să evite expunerea portofoliului datoriei la pierderi importante în încercarea de a realiza economii de cost ce par relativ fără risc. Astfel, se iau în considerare:

- *Structura scadenţelor.* Autorităţile trebuie să respecte echilibrul intertemporal între costurile pe termen scurt şi cele pe termen lung, care

trebuie gestionate cu prudenţă. De exemplu, recurgerea excesivă la instrumente pe termen scurt sau cu rată variabilă a dobânzii, cu scopul de a beneficia de dobânzi reduse pe termen scurt, pot expune statul la instabilitate, având în vedere creşterea serviciului datoriei publice în cazul majorării ratei dobânzii sau, chiar, la incapacitate de plată dacă este incapabil să-şi refinanţeze datoriile pe termen scurt;

- *Nivelul excesiv al expunerii la riscul valutar.* Această problemă poate îmbrăca diferite forme, dar principalele sunt: emiterea directă de împrumuturi în valută şi de datorii indexate în funcţie de cursul de schimb valutar. Această practică poate expune statul la instabilitate, având în vedere creşterea serviciului datoriei publice dacă moneda străină se depreciază, sau la incapacitate de plată dacă el nu-şi poate refinanţa datoria.

2. Practici de gestiune a datoriei ce denaturează echilibrul între deciziile din sectorul privat şi cel public, respectiv:

- *Obligaţiunile emise cu garanţia acţionarilor la întreprinderile publice sau cu alte active.* Acestea nu doar subevaluează costul cu dobânzile, dar riscă să denatureze deciziile privind gestiunea activelor;
- *Obligaţiunile garantate din surse proprii sau venituri fiscale viitoare.* Dacă un flux de venituri viitoare este afectat plăţilor specifice datoriei publice, autorităţile vor fi mai puţin dispuse să facă reforme care să compromită aceste încasări, în sensul diminuării lor;
- *Instrumentele împrumuturilor publice ale căror avantaje (dobândă, prime, etc.) nu sunt impozitate sau impunerea presupune cote reduse.*

3. Contabilizarea eronată a angajamentelor directe ale statului sau ale obligaţiilor aferente datoriei garantate. Acestea ar putea conduce la subevaluarea nivelului efectiv al angajamentelor statului. În acestă categorie menţionăm:

- *Slaba coordonare sau procedurile defectuase de contractare a împrumuturilor* de către nivelurile inferioare ale administraţiei sau de garantare de către administraţia centrală sau locală, anulări repetate ale datoriilor contractate de către nivelurile inferioare ale administraţiei sau de către întreprinderile publice;
- *Împrumuturile garantate de stat* ce au o mare probabilitate de a fi exercitate (fără a fi constituite în acest scop provizioane bugetare suficiente).

4. Recurgerea la mecanisme de finanţare neconforme pieţei, cum ar fi:

- *Acordurile speciale de finanţare cu banca centrală,* mai ales facilităţi ce constau în rate ale dobânzii reduse sau nule;
- *Împrumuturile forţate, arieratele, etc.* Această practică majorează cheltuielile publice;

- Crearea unei *pieţe captive pentru titlurile de stat.* De exemplu, în unele ţări casele de pensii publice sunt obligate să cumpere titluri de stat. În alte cazuri, băncile sunt obligate să deţină un anumit nivel de titluri publice corespunzător unui procent din depozite. Dacă aceşti coeficienţi de active lichide pot servi uneori drept un instrument prudenţial util pentru gestiunea lichidităţii, ei tind să denatureze costurile serviciului datoriei publice, precum şi dezvoltarea pieţei financiare.

5. *Controlul şi/sau înregistrarea defectuasă a datoriilor contractate, a plăţilor aferente şi a deţinătorilor de titluri de stat,* respectiv:

- *Necontabilizarea dobânzilor* aferente obligaţiunilor emise pe termen lung fără cupon;
- *Contractarea excesivă de împrumuturi.* Poate ţine de faptul că autorităţile nu sunt obligate să răspundă în faţa Parlamentului de împrumuturile contractate sau de faptul că nu este stabilită o limită pentru datoria publică;
- *Controlul insuficient* al nivelului datoriei. În anumite ţări slaba organizare a serviciilor interne şi lipsa unei documentări adecvate au condus la emiterea de împrumuturi peste limita autorizată;
- *Constrângerile juridice* ferme pentru anumite forme de împrumut. În unele ţări, deoarece constrângerile juridice ce apasă asupra împrumuturilor pe termen lung sunt mai aspre decât pentru împrumuturile pe termen scurt, statul a fost determinat să le prefere exclusiv pe cele din urmă.

13.4.4. Indicatorii de apreciere a datoriei publice

Pentru a se putea stabili în ce măsură economia unei ţări va fi afectată de un nivel ridicat al îndatorării, în eventualitatea manifestării unor şocuri economice şi financiare externe, s-a elaborat un set de indicatori. Aceştia sunt atât indicatori privind datoria publică (nivel, structură şi dinamică), cât şi indicatori de adecvare a rezervelor.

Indicatorii privind nivelul datoriei publice sunt:

- *Volumul datoriei publice* (totale/interne/externe), ce indică totalitatea obligaţiilor statului angajate şi nerambursate;
- *Nivelul datoriei publice externe* obţinut prin însumarea datoriei publice externe directe a statului şi datoria externă garantată de stat;
- *Serviciul datoriei publice* (totale/interne/externe), respectiv plăţile exigibile în contul datoriei publice (totale/interne/externe) într-un an (rate de rambursat, dobânzi şi alte costuri aferente);

- *Datoria publică/PIB;* exprimî nivelul datoriei publice la o unitate de PIB; acest indicator este util în efectuarea de comparaţii între ţări (indicator al îndatorării);
- *Datoria publică internă/PIB:* indică nivelul îndatorării statului de pe piaţa internă (indicator al îndatorării);
- *Datoria publică externă/PIB;* compară datoria cu resursele, reflectând posibilităţile de orientare a producţiei către exporturi pentru întărirea capacităţii de plată a ţării (indicator al îndatorării);
- *Datoria publică externă/Exporturi:* este un indicator util pentru aprecierea evoluţiei pe o perioadă lungă a datoriei, în corelaţie cu capacitatea de rambursare a datoriei, respectiv capacitatea de a obţine valută din operaţiuni de export (indicator al îndatorării);
- *Dobânda medie (aferentă împrumuturilor totale/interne/externe)/Datoria publică (totală/internă/externă):* indică rata medie a dobânzii pentru împrumuturile contractate de stat de pe piaţa internă şi/sau externă. Conjugat cu indicatori ca Datoria publică externă/PIB şi Datoria externă/Exporturi, ca şi cu perspectivele de creştere economică, reprezintă un indicator esenţial pentru evaluarea sustenabilităţii datoriei (indicator al îndatorării);
- *Scadenţa medie:* este un indicator util în cazul categoriilor omogene ca datoria sectorului public contractată fără concesionări pentru a urmări o scurtare a scadenţelor sau efortul de limitare a vulnerabilităţii viitoare (indicator al îndatorării).

Indicatorii privind structura datoriei publice vizează:

a) Structura datorie publice:

- *Datoria publică internă/Datoria publică:* exprimă cât din datoria publică este rezultatul împrumutării statului de pe piaţa internă;
- *Datoria publică externă/Datoria publică:* evidenţiază partea din datoria publică care provine de pe piaţa externă.

b) Structura datoriei publice interne în funcţie de:

- destinaţii: împrumuturi de stat de pe piaţa internă; împrumuturi de stat pe bază de acte normative speciale; finanţare temporară din resursele conturilor guvernamentale colectate în contul general al Trezoreriei Statului;
- instrumente: certificate de trezorerie; obligaţiuni de stat; alte titluri de stat;
- tipuri de scadenţe: titluri de stat pe termen scurt; titluri de stat pe termen mediu; titluri de stat pe termen lung;
- tipuri de deţinători: sector bancar; sector nonbancar; alţi deţinători (conturi guvernamentale).

c) Structura datoriei publice externe:

- surse de finanţare: multilaterale; bilaterale; bănci private; obligaţiuni şi trate; alte surse;
- scadenţe: între 1-5 ani; între 5-10 ani; peste 10 ani;
- valute: USD; EURO; YEN; etc.

Indicatorii privind dinamica datoriei publice exprimă *variaţia absolută sau relativă a datoriei publice* (totale/interne/externe). De asemenea, se poate calcula *modificarea* (absolută şi/sau relativă) a *indicatorilor* prezentaţi mai sus în cadrul celor *de nivel şi structură.*

În plus, legat de datoria externă se pot determina şi ***indicatorii de adecvare a rezervelor,*** respectiv:

- *Rezerve/Datorie externă pe termen scurt:* reprezintă cel mai bun indicator de evaluare a suficienţei rezervelor pentru ţările care dispun de un acces apreciabil, dar nesigur, pe pieţele de capital. El trebuie să se determine pe baza unei evaluări adecvate a rezervelor şi a unei determinări complete a datoriei pe termen scurt a sectorului public şi a sectorului privat în funcţie de scadenţele rămase;
- *Rezerve/Importuri:* este un indicator util pentru ţările cu acces limitat pe pieţele de capitaluri; măsoară cu eficienţă nivelul rezervelor în raport cu gradul de deschidere al economiei, reflectat la nivelul importurilor;
- *Rezerve/Masa monetară în sens larg:*reflectă impactul posibil al pierderii încrederii în moneda naţională, ce ar provoca ,,fuga" capitalurilor rezidente. Este un indicator util mai ales dacă sectorul bancar este fragil şi/sau dacă credibilitatea regimului de schimb valutar rămâne să fie determinată. Pot exista, însă, alte cauze care să determine ,,fuga" capitalurilor.

Capitolul 14. SISTEMUL DE ORGANIZARE A TREZORERIEI STATULUI

14.1. Înfiinţarea Trezoreriei Statului

14.1.1. Necesitatea înfiinţării Trezoreriei Statului

Măsurile întreprinse, după anul 1989, pentru trecerea la economia de piaţă, au determinat, în primul rând, modificări esenţiale în domeniul finanţelor publice, fără de care nu se putea asigura trecerea la noua economie.

La începutul anului 1990, primele măsuri cu caracter financiar au fost cu privire la modificarea relaţiilor dintre unităţile economice şi stat, respectiv vărsămintele de profit. Este pentru prima dată când, în România, se stabileşte obligaţia de a vira către stat o parte din profitul realizat, înlocuindu-se sistemul de regularizare totalitar cu bugetul de stat.
În continuare au fost perfecţionate pârghiile financiare de mobilizare la buget a unei părţi din produsul intern brut, astfel încât să se realizeze o centralizare a repartizării resurselor. Sunt de menţionat actele normative care reglementează impozitul pe profit, impozitul pe salarii, precum şi renunţarea la impozitul pe circulaţia mărfurilor şi înlocuirea acestuia cu taxa pe valoarea adăugată.
Au fost stabilite noi raporturi între autoritatea centrală şi locală pe linia sprijinului financiar ce urmează a fi acordat bugetelor locale. Astfel, bugetele locale au fost echilibrate cu sume defalcate din impozitul pe venit, din TVA şi s-au introdus subvenţiile cu destinaţie specială şi anume pentru investiţii privind soluţionarea problemelor de interes public (apă, termoficare, transport în comun, etc.), precum şi pentru protecţia socială.
În noul cadru politic, economic, juridic, edificat după 1989, un rol deosebit de important a revenit mecanismului financiar. Acesta trebuie să asigure stabilitatea economică, echilibrele materiale, financiare şi valutare ale ţării, echilibrul general economic. O componentă importantă a mecanismului financiar o reprezină finanţele publice.
După anul 1989 a fost adoptată de urgenţă Legea nr. 10/1991 a finanţelor publice publicată în Monitorul Oficial nr. 23/1991, lege care a constituit o adevărată cartă financiară a României (modificată în anii 1996 şi 2002). Cea mai mare parte este consacrată principiilor de elaborare, aprobare şi execuţie a bugetului public naţional. Legea instituie noţiunea de buget de stat în loc de buget unic naţional. Pentru prima dată, legea conferă o adevărată autonomie bugetelor ce compun bugetul general.
În acelaşi context, au fost perfecţionate relaţiile cu bugetul de stat în ceea ce priveşte asigurarea echilibrării bugetelor locale.
Avându-se în vedere perioada de tranziţie şi faptul că unele sectoare din sfera administraţiei centrale de stat nu dispun de surse bugetare suficiente, prin legea finanţelor publice s-a statuat înfiinţarea unor fonduri cu destinaţie specială, care, începând din anul 2000, s-a trecut la desfiinţarea lor prin includere în bugetul de stat, în scopul asigurării unui control mai riguros asupra modului în care se cheltuiesc banii publici.

În domeniul execuţiei financiare au fost aplicate măsuri cu caracter de reformă prin care să se asigure condiţii optime pentru administrarea resurselor financiare ale statului.
Până în anul 1989 execuţia de casă a bugetului de stat era efectuată de către Banca Naţională a României, Ministerului Finanţelor îi revenea numai rolul de conducere a execuţiei bugetare şi de încheiere a contului general anual de execuţie bugetară.
Datorită schimbărilor intervenite în organizarea şi funcţionarea sistemului bancar în România statul şi-a revizuit, în funcţie de interesele pe care le urmăreşte, modul de organizare şi funcţionare a execuţiei bugetare. Astfel, s-a trecut de la execuţia de casă prin Banca Naţională la execuţia de casă prin sistemul trezoreriei statului integrat în activitatea Ministerului Finanţelor.
Prin acest sistem au fost create condiţiile necesare ca organele abilitate ale statului să supravegheze în mai bune condiţii constituirea resurselor financiare publice şi utilizarea acestora în scopul pentru care au fost alocate.

14.1.2. Premisele înfiinţării Trezoreriei Statului

Premisele care au creat cadrul favorabil înfiinţării trezorerie, în România, au fost:
1.reorganizarea băncilor şi consecinţele acesteia asupra finanţelor publice;
2.schimbarea concepţiilor privind administrarea şi utilizarea resurselor financiare publice;
3.cerinţele şi posibilităţile reale de asigurare a echilibrului finanţelor publice, prin intervenţii pornite în fazele de urmărire a execuţiei bugetare;
4.autonomia bugetului asigurărilor sociale de stat, în contextul prevederilor Legii finanţelor publice;
5.întărirea autonomiei finanţelor locale, la nivelul bugetelor acestora din subdiviziunile administraţiei teritoriale, în cadrul judeţelor, potrivit Legii administraţiei publice locale;
6.înfiinţarea şi funcţionarea fondurilor speciale, prin autonomizarea bugetelor acestora;
7.creşterea şi diversificarea sistemului veniturilor proprii.
Până în anul 1990, execuţia de casă a bugetului de stat se efectua prin Banca Naţională a României, care avea stabilite, prin lege, următoarele atribuţii:

- încasarea veniturilor bugetare şi evidenţierea acestora pe capitole, subcapitole, plătitori, efectuarea plăţilor de casă, pe capitole de cheltuieli, pe ministere şi instituţii subordonate;
- exercitarea controlului asupra eliberării fondurilor de la bugetul de stat în numerar şi în cont către instituţiile publice pentru acoperirea cheltuielilor aprobate, în limita creditelor bugetare deschise pe destinaţii de Ministerul Finanţelor Publice;
- păstrarea conturilor de disponibilităţi ale bugetelor locale, ale instituţiilor publice, ale agenţilor economici ce au conturi deschise la trezorerie;
- transmiterea informaţiilor către Ministerul Finanţelor Publice privind execuţia bugetară.

În ***reorganizarea sistemului bancar,*** *momentele importante* sunt:

- ***crearea cadrului juridic pentru separarea activităţii Băncii Naţionale ca bancă centrală*** cu un înalt grad de independenţă;

Astfel, începând din anul 1991, Banca Naţională a României a devenit instituţia unică de emisiune monetară a statului, de stabilire a politicii monetare, de credit şi valutară, de gestionare a rezervelor valutare oficiale şi de supraveghere a activităţii celorlalte bănci.

- ***Înfiinţarea Băncii Comerciale Române,*** prin Legea nr. 31/16 nov. 1990 privind societăţile comerciale, care a preluat de la Banca Naţională conturile de disponibilităţi şi de credite pe termen scurt ale agenţilor economici, conturile de venituri şi de cheltuieli ale bugetului de stat, ale bugetului asigurărilor sociale de stat, ale bugetelor locale, precum şi conturile instituţiilor publice;
- ***Înfiinţarea Trezoreriei Statului, în anul 1992,*** care, prin sistemul trezoreriilor locale, a preluat atribuţiile execuţiei de casă a bugetului public de la Banca Comercială, la care s-au adăugat noi atribuţii rezultate din reorganizarea finanţelor publice.

Argumentele favorabile înfiinţării Trezoreriei finanţelor publice sunt:

- Desfăşurarea execuţiei bugetare prin mai multe bănci crează dificultăţi în ceea ce priveşte controlul asupra operaţiilor, complică fluxurile monetare şi prelungeşte termenele de raportare a datelor de execuţie, influenţând negativ urmărirea execuţiei şi a echilibrului bugetar;
- În contextul prezentat, de ample modificări şi de cerinţa rezolvării problemelor noi apărute, s-a elaborat cadrul legislativ pentru exercitarea de către Ministerul Finanţelor Publice a atribuţiilor ce-i revin în domeniul finanţelor publice prin crearea unui sistem propriu pentru urmărirea execuţiei bugetare, cu ajutorul căruia să coordoneze problemele politicii financiare de care răspunde;

- În conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului nr. 78/1992[29], Ministerul Finanţelor Publice a fost autorizat să înfiinţeze trezorerii în cadrul organelor financiare subordonate, şi anume: direcţii generale ale finanţelor publice judeţene şi a municipiului Bucureşti, administraţii financiare;
- Prin legea nr.82/1991[30] s-a prevăzut organizarea contabilităţii trezoreriei finanţelor publice în cadrul Ministerului Economiei şi Finanţelor şi a unităţilor sale subordonate;
- Potrivit prevederilor din Legea bancaă, trezoreriile, la nivel de judeţ, au conturi deschise la sucursalele judeţene ale Băncii Naţionale a României (conturi curente), prin care se încasează veniturile bugetare, se efectuează cheltuielile dispuse de către titularii conturilor deschise la trezorerii.

În ţara noastră, începând cu anul 1992, pe baza Hotărârii Guvernului nr. 78/1992, privind organizarea şi funcţionarea Trezoreriei finanţelor publice şi a Legii Contabilităţii, nr. 82/1991 a fost organizată execuţia operaţiunilor privind finanţele publice prin Trezoreria Statului. Aceasta a reprezentat *una din coordonatele reformei sistemului financiar în România.* Prin trezoreria proprie, statul îşi mobilizează, direct şi indirect, disponibilităţile de fonduri, asigurând, totodată, exercitarea în bune condiţii a atribuţiilor Ministerului Finanţelor Publice şi ale unităţilor sale teritoriale. De asemenea, prin intermediul Trezoreriei finanţelor publice se asigură utilizarea destinaţiei fondurilor aprobate prin Legea bugetară, precum şi întărirea răspunderii ordonatorilor de credite în gestionarea banilor publici.

14.1.3. Importanţa organizării Trezorerie Statului

Importanţa organizării sistemului Trezorerie finanţelor publice în România rezultă din următoarele:

1. este considerat cel mai potrivit sistem de organizare a execuţiei finanţelor publice, protejându-le de toate riscurile;
2. permite soluţionarea unor importante probleme financiare, prin mijlocirea operaţiilor specifice, şi anume:

- gestionarea creditelor externe primite de către Guvern pentru sprijinirea programelor de reformă;

---

[29] Hotărârea Guvernului nr.78/15.02.1992 privind organizarea şi funcţionarea trezoreriei finanţelor publice publicată în M.O. nr.30/28 feb.1992, cu modificările ulterioare.

[30] Legea nr. 82 (r3)/24.12.1991 privind contabilitatea republicată în Monitorul Oficial Partea I, nr. 48/14 ianuarie 2005

- mobilizarea resurselor financiare din economie pentru acoperirea deficitului bugetar şi pentru serviciul datoriei publice;
- finanţarea obligaţiilor statului asumate prin acorduri guvernamentale cu decontare în conturile de clearing, barter şi cooperare economică, în vederea echilibrării importurilor cu exporturile.

3. permite cunoaşterea permanentă a resurselor publice şi previziunea nevoilor de împrumuturi pentru finanţarea deficitului bugetar.

Trezoreria publică gestionează totalitatea resurselor de care dispune statul. Ea nu se limitează, însă, numai la execuţia bugetului de stat. Astfel, prin Trezorerie s-a realizat separarea finanţelor sectorului public de resursele private din conturile deschise la bănci.

De asemenea, prin Trezorerie se realizează şi politica de plasamente financiare din disponibilităţile temporare aflate în conturile trezoreriei, asigurând, astfel, pe de o parte, valorificarea disponibilităţilor temporare (surplusul de încasări faţă de plăţi), iar, pe de altă parte, sprijinirea prin mecanismele statului a procesului de tranziţie.

Înfiinţarea Trezoreriei finanţelor publice în România a *completat cadrul instituţional prin care statul şi-a creat posibilitatea de a-şi stabili şi aplica politica de venituri şi cheltuieli,* organizându-şi activitatea financiară atât la nivel central, cât şi în teritoriu. Astfel, a devenit posibilă *creşterea răspunderii asupra utilizării banilor publici*, cît şi asupra *asigurării finanţării obiectivelor şi acţiunilor aprobate.* Ca urmare, prin Trezorerie este posibilă cunoaşterea şi rezolvarea implicaţiilor specifice gestiunii financiare publice. În plus, Trezoreria facilitează folosirea de către Ministerul Economiei şi Finanţelor, cu ocazia întocmirii, aprobării şi execuţiei bugetelor publice, a *instrumentelor de analiză fundamentală şi de supraveghere a realizării echilibrului financiar, monetar, valutar şi a datoriei publice.*

14.2. Organizarea Trezoreriei Statului

Reglementările legale pe baza cărora s-a înfiinţat Trezoreria sunt: legea contabilităţii nr.82/24 decembrie 1991 şi Hotărîrea Guvernului nr. 78/15 februarie 1992. Conform precederilor acestor acte normative, Ministerul Finanţelor Publice a fost autorizat să organizeze contabilitatea Trezoreriei privind execuţia de casă a bugetului de stat, a bugetelor locale, a bugetului asigurărilor sociale de stat; constituirea şi utilizarea veniturilor proprii ale instituţiilor publice, precum şi a fondurilor cu destinaţie specială; gestiunea datoriei publice, precum şi alte operaţii financiare efectuate în contul instituţiilor publice, agenţilor economici.

Ministerul Economiei şi Finanţelor *reprezintă organul de specialitate al administraţiei publice centrale, în subordinea Guvernului, cu personalitate juridică, care aplică strategia şi Programul de guvernare în domeniul economiei şi* finanţelor[31]*.*

Trezoreria statului este organizată şi funcţionează în cadrul Direcţiilor Generale ale Finanţelor Publice judeţene şi al Administraţiilor Financiare, ce sunt unităţi aflate în subordinea Agenţiei Naţionale de Administrare Fiscală[324].

Trezoreria Statului *este sistemul unitar şi integral prin care statul asigură efectuarea operaţiilor de încasări şi plăţi privind fondurile publice, inclusiv cele privind datoria publică, şi a altor operaţiuni ale statului, în condiţii de siguranţă şi şi în conformitate cu dispoziţiile* legale[335]*.*

Trezoreria Statului este concepută ca un sistem unitar atât la nivel central, cât şi la nivelul unităţilor teritoriale, în scopul realizării operaţiunilor financiare ale sectorului public, astfel:

- la nivel central: *Direcţia Generală a Contabilităţii Publice şi Unitatea de Management a Trezoreriei Statului;*
- la nivel judeţean: *Direcţii judeţene ale Trezoreriei Statului* în cadrul Direcţiilor Generale ale Finanţelor Publice judeţene;
- la nivel local: *Trezorerii municipale* organizate ca direcţii în cadrul Administraţiei Financiare municipale; *Trezorerii orăşeneşti* ca servicii în cadrul Administraţiilor Financiare orăşeneşti; *Trezorerii comunale* organizate ca servicii în cadrul Administraţiilor Financiare comunale.

Direcţia Generală a Finanţelor Publice reprezintă unitatea teritorială a Ministerului Economiei şi Finanţelor, la nivelul fiecărui judeţ, ce realizează strategia şi programul Guvernului în domeniul finanţelor publice şi aplicării politicii fiscale a statului. La nivelul său, **Direcţia judeţeană a trezoreriei Statului** are următoarele sarcini:

- realizează mecanismele privind administrarea finanţelor publice în profil teritorial;
- asigură execuţia de casă a bugetului de stat, bugetelor locale, bugetului asigurărilor sociale de stat, bugetului Trezoreriei Statului, bugetele fondurilor speciale şi veniturile proprii ale instituţiilor publice,

[31] Hotărârea Guvernului nr. 386/2007 privind organizarea şi funcționarea Ministerului Economiei şi Finanțelor publicată în Monitorul Oficial nr. 304/2007

[32] Hotărârea Guvernului nr. 495/2007 privind organizarea şi funcţionarea Agenţiei Naţionale de Administrare Fiscală publicată în Monitorul Oficial nr. 382/2007, anexa 2.

[33] Punctul a al articolului 1 din Ordonanţa de urgenţă nr.146/31.10.2002 privind formarea şi utilizarea resurselor derulate prin trezoreria statului publicată în M.O. Partea I nr.824/14 nov.2002, cu modificările ulterioare

precum şi efectuarea de operaţiuni rezultate din lansarea titlurilor de stat către persoane fizice.

- Asigură efectuarea de operaţiuni rezultate din lansarea titlurilor de stat către persoane fizice.

Administraţiile Financiare teritoriale desfăşoară activităţi operative pentru aplicarea politicii fiscale a statului la nivelul municipiilor, oraşelor şi comunelor.

Direcţia municipală a Trezoreriei Statului din cadrul Administraţiei Financiare municipale are următoarele atribuţii:

- conduce evidenţa veniturilor pe bugete componente şi fonduri, precum şi evidenţa analitică pe plătitori;
- analizează şi verifică documentele privind compensarea între unele impozite şi taxe, aprobate şi transmise de organele fiscale, şi înregistrează operaţiunile respective în evidenţa sintetică şi analitică;
- conduce evidenţa analitică a cheltuielilor pe categoriile bugetelor de stat, locale, asigurărilor sociale de stat, fondurilor speciale, precum şi a veniturilor proprii ale instituţiilor publice;
- conduce evidenţa analitică a conturilor de cheltuieli şi disponibilităţi, deschise pe ministere şi instituţii publice subordonate;
- asigură păstrarea şi utilizarea certificatelor de trezorerie, cu ajutorul evidenţei specifice a documentelor cu regim special;
- conduce contabilitatea certificatelor de trezorerie şi a celor transformate în certificate de depozit, vândute populaţiei, a celor răscumpărate pe emisiuni, termene, valori nominale, beneficiari şi surse de acoperire;
- asigură contabilitatea sintetică şi analitică privind execuţia de casă a bugetului de stat, a bugetelor locale, a bugetului asigurărilor sociale de stat, veniturilor proprii ale instituţiilor publice şi a fondurilor cu destinaţie specială, prin înregistrarea în conturile sintetice şi analitice;
- efectuează operaţiunile de încasări şi plăţi în numerar;
- asigură preluarea dosarelor juridice în vederea deschiderii conturilor de încasări şi plăţi ale agenţilor economici.

La nivelul oraşelor, respectiv comunelor, Serviciile de trezorerie, din cadrul Administraţiilor Financiare orăşeneşti şi comunale, asigură:

- încasarea şi evidenţa veniturilor bugetare şi a veniturilor proprii ale instituţiilor publice;
- verificarea şi decontarea cheltuielilor instituţiilor publice;
- vânzarea şi gestiunea titlurilor de stat şi certificatelor de trezorerie;
- administrarea şi contabilitatea contului curent al trezoreriei;
- administrarea conturilor persoanelor fizice şi juridice (agenţi economici, medici de familie,etc.)

- administrarea operaţiunilor de încasări şi plăţi prin casieriile proprii.

14.3. Funcţiile Trezorerie Statului

14.3.1. Funcţiile clasice ale Trezoreriei Statului

14.3.1.1. **Funcţia de casier public**

Trezoreria prezintă două funcţii clasice, respectiv: funcţia de casier al statului şi cea de bancă a statului.
Prin ***funcţia de casier public,*** Trezoreria efectuează:

- Toate operaţiunile propriu-zise de încasări şi plăţi privind fondurile publice[34], în numerar sau prin decontări în cont;
- Controlul asupra cheltuielilor la eliberarea fondurilor de la buget şi asigurarea informaţiei necesare privind execuţia de casă a bugetului în vederea întocmirii conturilor de execuţie a bugetului şi a elaborării rapoartelor periodice asupra acestora;
- Gestiunea poziţiei de casă, a bugetului;
- asigurarea lichidităţilor necesare prin cunoaşterea fluxurilor de încasări şi plăţi, elaborarea de prognoze cu privire la cerinţele de plată, la sincronizarea plăţilor şi încasărilor, inclusiv a acelora privind finanţarea deficitului şi serviciului datoriei publice.

Însărcinată cu execuţia efectivă a operaţiunilor de încasări şi plăţi prevăzute prin legea anuală a finanţelor, Trezoreria este casierul statului.
Mişcările de fonduri, în cadrul Trezorerie, rezultă din operaţiunile permanente, vizând, pe de o parte, resursele permanente ale statului, în cadrul cărora impozitele ocupă un rol esenţial, iar pe de altă parte, cheltuielile permanente, care cuprind cheltuielile ordinare, cheltuieli de capital, transferurile etc.
Permanenţa acestor operaţiuni (repetitivitatea acestora) poate fi înţeleasă numai pornind de la funcţiile permanente ale statului, justificând caracterul lor precis, riguros şi restrictiv. Realizând aceste operaţiuni, Trezoreria manifestă o atitudine pasivă, deoarece aceste operaţiuni sunt fixate prin legea finanţelor şi i se impun Trezoreriei.
Operaţiunile de casă ale Trezoreriei Statului sunt clasificate având în vedere trei criterii:

---

[34] Capitolul II ,,Operaţiuni derulate prin trezoreria statului" din Ordonanţa de urgenţă nr. 146/31.10.2002 privind formarea şi utilizarea resurselor derulate prin trezoreria statului publicată în Monitorul Oficial Partea I, nr. 824/14 noiembrie 2002, cu modificările ulterioare.

• criteriul juridic: operaţiuni privind bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat; bugetele locale; bugetele instituţiilor publice; bugetele fondurilor speciale, disponibilităţile agenţilor economici titulari de conturi deschise la trezorerii;
• caracterul financiar; operaţiuni cu caracter definitiv (încasări fiscale şi cheltuieli bugetare), cu caracter temporar (care reclamă o rambursare ulterioară a fondurilor);
• caracterul economic: cheltuieli ordinare (de funcţionare şi de transfer); cheltuieli de capital.

Funcţia de casă a trezoreriei implică două aspecte:
1. Execuţia de casă a operaţiilor de încasări şi plăţi efectuate de stat;
2. Vegherea la existenţa disponibilităţilor pentru a face faţă angajamentelor statului.

1. Execuţia de casă a operaţiilor de încasări şi plăţi efectuate de stat.
Obiectul execuţiei îl reprezintă operaţiile autorităţilor publice (centrale şi locale) şi ale corespondenţilor săi (instituţii publice, agenţi economici).
Trezoreria efectuează, ca şi casier al statului, un număr mare de încasări şi plăţi. Acestea sunt operaţii prevăzute în Legea bugetară anuală. Însă, Trezoreria este, totodată, şi casierul corespondenţilor săi, care, în baza reglementării generale a contabilităţii publice, depun, cu titlu obligatoriu sau facultativ, fondurile la Trezorerie sau sunt autorizaţi să efectueze operaţii de încasări şi plăţi prin intermediul conturilor trezoreriei. Aceştia au conturi deschise la trezorerie, pentru care Ministerul Finanţelor Publice fixează condiţiile de funcţionare şi regimul dobânzilor. Trezoreria este, astfel, casierul administraţiilor autonome care întocmesc bugete anexe sau au personalitate juridică distinctă de cea a statului, cum sunt instituţiile publice.
În calitate de casier al statului, Trezoeria are ca sarcină emisiunea titlurilor de împrumut public şi gestionarea datoriei publice. În acest scop, poate beneficia de concursul băncilor care folosesc ghişeele lor pentru plasarea împrumuturilor. Pentru împrumuturile pe termen scurt, trezoreria are un rol important în emisiunea titlurilor de stat, destinate onorării obligaţiilor exigibile, precum şi vegherii la existenţa disponibilităţilor băneşti.

2. Vegherea la existenţa disponibilităţilor pentru a face faţă angajamentelor statului.
De fapt, sarcina fundamentală a trezoreriei este aceea de a veghea dacă, în fiecare moment, există fonduri disponibile pentru a face faţă

cheltuielilor statului şi ale corespondenţilor săi. Procurarea de bani, în casieria publică, este prima dintre operaţiile trezoreriei. Aceasta este legată de mişcarea fondurilor în timp, determinată de termenele la care devin exigibile încasările şi plăţile. Astfel, încasările şi plăţile sunt obiectul fluctuaţiilor în cursul anului.

Pentru cheltuielile ordinare ale bugetului public există o anumită regularitate în nivelul lor lunar, cu excepţia lunii decembrie, în care se execută parţial cheltuielile, serviciile publice utilizând cea mai mare parte a creditelor lor încă neconsumate înainte de închiderea exerciţiului, credite riscând să fie anulate în virtutea legii anualităţii.

Pentru veniturile bugetare, regularitatea este mai puţin realizabilă, deoarece depinde de ritmicitatea vieţii economice, mai ales în cazul impozitelor directe.

Aceste mişcări ale veniturilor şi cheltuielilor se combină cu alte mişcări de fonduri excepţionale (emisiunea de împrumuturi, rambursarea împrumuturilor contractate de pe pieţe interne, plăţi de comisioane) şi cu mişcările datorate operaţiilor corespondenţilor.

Prin analiza acestor mişcări excepţionale se poate determina un trend în fluctuaţia lichidităţilor Trezoreriei şi succesiunea perioadelor de creşteri (lichidităţi abundente) şi scăderi (lipsă de lichidităţi). Asemenea perioade pot fi identificate în cadrul trimestrelor, pe luni ale acestora, între trimestre, dar şi în cazul lunilor.

Pentru echilibrarea Trezoreriei se poate apela la trei categorii de resurse: fondurile corespondenţilor; certificate de trezorerie; credite primite de la banca centrală.

14.3.1.2. **Funcţia de bancă a statului**

Rolul Trezoreriei de bancă a statului are două forme:

- Trezoreria acţionează ca o *bancă de depozit, bancă de afaceri* care furnizează capitaluri unor întreprinderi pentru a le asigura dezvoltarea;
- Trezoreria acţionează ca o *bancă de emisiune* şi în acest fel intervine în domeniul circulaţiei monetare.

În calitate de bancă, Trezoreria asigură următoarele servicii:

- Este banca la care instituţiile publice, precum şi agenţii economici îşi au deschise conturi de disponibilităţi prin care se efectuează operaţiuni de încasări şi plăţi, realizând astfel, gestionarea disponibilităţilor băneşti ale sectorului public şi integrarea acestora în politica de lichidităţi;
- Gestionează datoria publică, respectiv, operaţiunile de contractare a împrumuturilor de către Guvern pentru finanţarea deficitului bugetar, precum şi de refinanţare a datoriei publice;

- Efectuează şi operaţiunile în care statul apare în calitate de garant sau de coparticipant la acordarea de împrumuturi agenţiilor guvernamentale, care la rândul lor pot acorda împrumuturi.

14.3.2. Funcţiile monetare ale Trezorerie Statului

În plus, faţă de funcţiile tradiţionale ale Trezoreriei, casierie şi bancă, trezoreria se află în strânsă legătură cu piaţa financiară şi, mai ales, cu piaţa monetară. Pe măsură ce statul a evoluat, a fost posibilă exercitarea unui anumit control asupra acestor pieţe. Trezoreria publică a fost însărcinată cu acest control. Astfel, ea joacă un rol de prim – plan în exercitarea uneia dintre funcţiile esenţiale ale finanţelor publice moderne: menţinerea echilibrului monedei şi al economiei.
Rezultat al unei evoluţii complexe şi adesea contradictorii, mult mai diversificate decât un plan apriorii, funcţiile actuale ale Trezoreriei nu sunt uşor de delimitat. Totuşi, se pot regrupa într-o abordare generică, cinci funcţii principale:

1 Administrator al banului public, în sensul de gardian al echilibrului bugetar şi casier al statului;
2 Intermediar financiar în sensul că împrumută pentru a acoperi diversele deficite şi acordă împrumuturi din disponibilităţile sale;
3 Mandatar al puterii publice întrucît exercită numeroase misiuni de autoritate, specifice statului, în sectoarele economico-financiare;
4 Agent al intervenţiei financiare publice în economie în vederea reducerii costului resurselor financiare furnizate (de exemplu: acordarea de garanţii anumitor solicitatori de împrumuturi în scopul reducerii costului resursei);
5 Gardian al marilor echilibre ce pot fi definite ca raporturi de egalitate între nevoile şi capacităţile de finanţare, ele exprimînd chiar obiectul politicii financiare, înţeleasă ca ajustare a capacităţilor de finanţare la nevoile de finanţare şi plasarea acestor finanţări în serviciul acţiunii econnomice.

Capitolul 15. MECANISMUL DE FUNCȚIONARE A TREZORERIE STATULUI

15.1 Principiile de bază privind funcţionarea Trezoreriei Statului

Trezoreria Statului este concepută să funcţioneze prin respectarea următoarelor reguli:

- ***realitatea informaţiei.*** Până la organizarea Trezoreriei, informaţia cu privire la structura veniturilor publice era deformată din cauza greşelilor de înregistrare a încasărilor pe subdiviziunile clasificaţiei bugetare, ca urmare a controlului insuficient a documentului prin care se efectua vărsământul către buget. De asemenea, în cazul plăţilor de casă, neajunsul consta în aceea că, datorită inexistenţei controlului, se efectuau plăţi de casă ce nu concordau cu subdiviziunile clasificaţiei bugetare pentru care erau aprobate creditele bugetare; practic, se efectuau, în multe situaţii, deturnări importante de fonduri;
- ***realizarea actului de control,*** respectiv un *control fiscal,* din punct de vedere al încadrării corecte a veniturilor bugetare pe subdiviziunile clasificaţiei bugetare şi al altor criterii urmărite, şi un *control preventiv* asupra tuturor documentelor de plăţi, cu sau fără numerar, privind execuţia componentelor bugetului general consolidat;
- ***universalitatea.*** Se referă la faptul că activitatea de trezorerie trebuie să se extindă la nivel naţional. În acelaşi sens referindu-se la o universalitate, în plan teritorial, această instituţie, prin organele sale operative, înfăptuieşte execuţia bugetară atât la nivel judeţean, cât şi local;
- ***unicitatea.*** În sensul subiectului abordat obligă ca toate bugetele să se execute numai prin Trezorerie; instituţiile publice au obligaţia de a păstra disponibilităţile numai în conturi deschise aici, fiind exclusă posibilitatea de a avea conturi şi la băncile comerciale. Excepţie fac numai disponibilităţile virate pentru procurarea valutei, păstrarea acesteia, inclusiv a încasărilor în această monedă provenite din activitatea proprie, donaţii sau sponsorizări. Unicitatea se referă la metodologia de lucru şi la mecanismele implantate, la documentele care circulă prin Trezorerie, la obiectivele de control, la tehnica de prelucrare a datelor şi de elaborare a situaţiilor de sinteză, ceea ce facilitează funcţionarea unitară a sistemului informaţional instituit;
- ***operativitatea informaţiei.*** Asigurarea operativităţii informaţiilor cu privire la execuţia componentelor bugetului general consolidat, în plan judeţean, cât şi naţional, se realizează prin sistemul informaţional propriu;
- ***corelaţia totală a veniturilor şi cheltuielilor cu bugetul din care acestea fac parte,*** impune ca veniturile încasate să fie vărsate în întregime bugetului din care fac parte, iar cheltuielile, de asemenea, în totalitatea lor să fie suportate din bugetul de unde au fost prevăzute, regula generală fiind aceea că o cheltuială nu poate fi finanţată decât dintr-un singur buget. De asemenea, ordonatorii de credite să nu efectueze plăţi direct din încasări, pentru a nu elimina posibilitatea

controlului fiscal asupra colectării veniturilor şi celui preventiv asupra efectuării cheltuielilor, prin obligativitatea înregistrării în totalitate a încasărilor şi plăţilor. Acest principiu nu funcţionează corespunzător şi în cazul bugetelor fondurilor speciale şi veniturilor proprii ale instituţiilor publice, putându-se efectua cheltuieli numai după ce s-au constituit, în prealabil, fondurile necesare.

- ***echilibrul fluxurilor Trezoreriei.*** Obligativitatea Trezoreriei publice de aş echilibra intrările de fluxuri financiare cu ieşirile reprezintă regula de fier care nu poate fi încălcată sub nici o formă, întrucît această instituţie nu poate funcţiona cu cont descoperit. Fluxurile financiare de intrări trebuie să acopere în întregime, în orice moment al exerciţiului financiar, plăţile. Dacă nu se colectează suficiente resurse proprii din impozite şi taxe pentru acoperirea plăţilor, se apelează la întregirea acestora prin împrumuturi.

15.2. Funcţionarea Trezoreriei Statului

15.2.1. Prezentarea activităţilor desfăşurate de Trezoreria Statului

Funcţionarea **Direcţiei Generale a Trezoreriei Statului** din cadrul Ministerului Finanţelor Publice vizează desfăşurarea următoarelor activităţi:

- elaborarea instrucţiunilor privind organizarea şi funcţionarea Trezoreriilor teritoriale, precum şi a celor de îndrumare a activităţii lor;
- asigurarea evidenţei contabile privind tranzacţiile derulate din fondurile statului;
- deschiderea creditelor bugetare pentru principalii ordonatori de credite;
- efectuarea operaţiunilor de decontare între trezoreriile judeţene;
- administrarea fondurilor speciale;
- administrarea transferurilor de lichidităţi legate de cooperările economice, barter şi clearing;
- efectuarea de plasamente;
- contractarea, gestionarea şi evidenţa împrumuturilor pentru finanţarea deficitului bugetar;
- asigurarea echilibrului dintre resursele contului curent general al trezoreriei statului şi necesităţile de finanţare prin utilizarea echivalentului în lei al unor sume vândute la rezerva valutară a statului, din conturile de disponibilităţi în valută; atragerea de depozite pe termen scurt de la bănci sau alte instituţii financiare, cu dobânzi stabilite în

condiţiile cererii şi ofertei pieţei financiare; emisiunea de certificate de trezorerie; operaţiuni repo[35];

- gestionarea datoriei publice;
- elaborarea lucrărilor de execuţie bugetară şi a contului trezoreriei în structurile şi la termenele stabilite;
- elaborarea raportului public şi a conturilor anuale de execuţie.

Direcţiile judeţene şi a municipiului Bucureşti ale Trezoreriei Statului, ca organe de specialitate, exercită, în mod curent, controlul asupra eliberării sumelor în numerar sau prin virare din contul instituţiilor publice; verifică existenţa bugetelor de venituri şi cheltuieli aprobate în condiţiile legii, respectarea limitelor creditelor bugetare deschise şi repartizate, precum şi a destinaţiei acestora. Funcţionarea acestor direcţii se referă la:

- organizarea şi coordonarea activităţii unităţilor de trezorerie, inclusiv luarea de măsuri pentru îmbunătăţirea activităţii;
- organizarea execuţiei pe bugete, fonduri speciale şi venituri propri, pe baza conturilor deschise potrivit normelor metodologice;
- administrarea conturilor curente ale trezoreriilor judeţene şi a municipiului Bucureşti deschise la sucursalele judeţene ale Băncii Naţionale a României, prin intermediul cărora se asigură efectuarea operaţiilor de decontare între trezoreriile locale (inclusiv ale sectoarelor municipiului Bucureşti) şi băncile comerciale corespondente;
- gestionarea conturilor corespondente ale trezoreriilor din subordine;
- elaborarea bilanţului trezoreriei şi a altor lucrări de sinteză privind execuţia bugetară, conturile de trezorerie, etc., pe care le raportează operativ şi periodic Ministerului Finanţelor Publice;
- asigurarea centralizării operaţiunilor derulate prin conturile bugetare, conturile instituţiilor publice şi ale agenţilor economici;
- organizarea la toate trezoreriile din judeţ a activităţii de lansare a emisiunilor de certificate de trezorerie, asigurând funcţionarea casieriilor, instruirea personalului;
- asigurarea funcţionării în bune condiţii a sistemului informaţional la nivelul fiecărei trezorerii, pe baza căruia are loc execuţia bugetară;
- colaborarea cu direcţiile de specialitate din cadrul Direcţiei generale, pe baza programelor stabilite în acest scop pentru furnizarea datelor privind încasarea veniturilor bugetare atât pe subdiviziunile clasificaţiei bugetare, cât şi pe persoanele juridice;

---

[35] *Operaţiunile repo* sunt tranzacţii reversibile în cadrul cărora Ministerul Finanţelor Publice cumpără titluri de valoare cu risc zero, în lei sau în valută, cu angajamentul partenerului de a răscumpăra respectivele active la o dată ulterioară şi la un preţ stabilit la data încheierii tranzacţiei.

- dispunerea măsurilor pentru asigurarea încheierii exerciţiului financiar în activitatea de trezorerie a statului la nivelul judeţului;
- analizarea activităţii trezoreriilor operative din subordine şi elaborarea raportului de analiză;
- coordonarea şi organizarea activităţii compartimentelor casierie – tezaur în ceea ce priveşte asigurarea numerarului necesar efectuării plăţilor, redistribuirea soldului de casă şi stabilirea plafoanelor de casă;
- verificarea activităţii trezoreriilor locale din subordine;
- analizarea periodică a activităţii fiecărei trezorerii. Principalele rapoarte se transmit lunar Direcţiei Generale a Trezoreriei Statului;
- examinarea funcţionării sistemului informaţional, a bazei tehnice de dotare şi propunerea Direcţiei Generale a Trezoreriei Statului de măsuri pentru eliminarea neajunsurilor rezultate;
- propunerea Direcţiei Generale a Trezoreriei Statului de a încheia convenţii cu Casa de Economii şi Consemnaţiuni pentru încasarea de venituri bugetare, precum şi cu băncile comerciale, după caz.

La nivelul municipiilor, oraşelor, sectoarelor municipiului Bucureşti şi comunelor funcţionează **Trezoreriile operative** organizate ca servicii ce sunt în subordinea Direcţiilor judeţene ale Trezoreriei Statului. Prin aceste unităţi teritoriale se derulează operaţiuni privind:

- bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetele locale, fondurile speciale, prin conturile de venituri, cheltuieli, respectiv de disponibilităţi;
- instituţiile publice, prin conturile de disponibilităţi ale acestora;
- regiile autonome, societăţile sau companiile naţionale, prin conturile deschise la trezorerii;
- agenţii economici, prin conturile de disponibilităţi ale acestora;
- certificatele de trezorerie şi/sau depozit (plasate prin subscripţie publică, răscumpărare la scadenţă, transformare certificate de trezorerie în certificate de depozit).

Instituţiile publice, indiferent de sistemul de finanţare şi de subordonare, sunt obligate să aibă conturi deschise la trezoreriile operative în scopul efectuării operaţiunilor de încasări şi plăţi prin *conturile lor de disponibilităţi.* Deschiderea conturilor se face în funcţie de domiciliul fiscal, respectiv la unităţile trezoreriei statului în a căror rază sunt înregistrate fiscal.

De la această regulă există următoarele excepţii**:**

- instituţiile publice ai căror conducători au calitatea de ordonatori principali şi secundari de credite ai bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat şi bugetelor fondurilor speciale;

- instituţiile publice autonome cu sediul în municipiul Bucureşti;
- Consiliul General al Municipiului Bucureşti, care efectuează operaţiunile de încasări şi plăţi prin Trezoreria Municipiului Bucureşti.

În vederea efectuării cheltuielilor instituţiile publice, indiferent de sistemul de finanţare şi de subordonare, au obligaţia de a prezenta unităţilor trezoreriei statului la care au conturi deschise bugetul de venituri şi cheltuieli, aprobat şi repartizat pe trimestre în condiţiile legii.

La decontarea sumelor în numerar sau prin virament din conturile instituţiilor publice pentru efectuarea cheltuielilor, unităţile trezoreriei statului verifică existenţa bugetelor de venituri şi cheltuieli ale instituţiilor respective şi a listelor de investiţii, aprobate în condiţiile legii, urmărind respectarea limitei creditelor bugetare deschise şi repartizate sau a disponibilităţilor de fonduri, după caz, şi a destinaţiei acestora, precum şi alte obiective stabilite prin norme metodologice de către Ministerul Finanţelor Publice.

Din conturile de cheltuieli sau de disponibilităţi, după caz, ale instituţiilor publice, deschise la trezoreria statului, se pot elibera sume pentru efectuarea de plăţi în numerar, reprezentând drepturi salariale, precum şi pentru alte cheltuieli care nu se justifică a fi efectuate prin virament.

Pentru *operaţiunile în numerar,* instituţiile publice organizează activitatea de casierie, astfel încât încasările şi plăţile în numerar să fie efectuate în condiţii de siguranţă, cu respectarea dispoziţiilor legale în vigoare şi în limita plafonului de casă stabilit de către unităţile trezoreriei statului. Astfel, sumele achitate în numerar de către contribuabili, reprezentând venituri ale bugetului asigurărilor sociale de stat, bugetelor locale, bugetelor fondurilor speciale şi venituri proprii ale instituţiilor publice, sunt încasate prin casieriile proprii ale instituţiilor care gestionează bugetele respective, după caz.

În plus, pentru operaţiunile în valută, instituţiile publice pot deschide, cu avizul Ministerului Finanţelor Publice, *conturi* escrow[362] la o bancă agreată de instituţiile finanţatoare externe sau interne, în care să se colecteze veniturile sau alte disponibilităţi încasate de către acestea în limita unor sume, în lei sau în valută, în condiţiile stabilite prin convenţiile încheiate între părţi. Deci, instituţiile publice efectuează operaţiunile de încasări şi plăţi în valută prin conturile deschise în bănci selectate de către acestea.

---

[36] *Contul escrow* este deschis de către instituţiile publice la bănci, în baza înţelegerii între două sau mai multe părţi, în care sunt păstrate la dispoziţia acestora anumite sume în lei sau în valută, într-o limită şi în condiţiile convenite.

De asemenea, instituţiile publice, indiferent de sistemul de finanţare, au dreptul să emită *bilete la* ordin[37]*,* în vederea garantării plăţii anumitor sume la date fixe, acestea putând fi avalizate[38] de către terţi, cu excepţia trezoreriei statului.

În ceea ce priveşte **regiile autonome, societăţile sau companiile naţionale,** acestea au conturi deschise la unităţile trezoreriei statului, în a căror rază sunt înregistrate fiscal.

Prin aceste conturi se derulează:

- operaţiunile de încasări, reprezentând transferurile şi subvenţiile alocate acestora de la bugetul de stat, bugetele locale, bugetele fondurilor speciale şi de la alte bugete;
- operaţiuni ce vizează utilizarea lor potrivit destinaţiilor aprobate prin lege.

Relaţiile dintre instituţiile publice şi **agenţii economici** legate de achiziţionarea de bunuri, prestarea de servicii sau executarea de lucrări au generat obligaţia ca agenţii economici să deschidă conturi la unităţile trezoreriei statului în a căror rază aceştia sunt înregistraţi fiscal. Astfel, prin aceste *conturi de disponibilităţi ale agenţilor economici* se realizează încasarea contravalorii bunurilor, serviciilor sau lucrărilor. Sumele existente în aceste conturi pot fi utilizate pentru:

- achitarea drepturilor de natură salarială, prin transferul sumelor aferente în conturile deschise la bănci, cu excepţia impozitelor şi contribuţiilor aferente acestora;
- achitarea obligaţiilor către bugetul de stat şi celelalte bugete;
- virarea sumelor rămase disponibile în conturile deschise la bănci.

Prin intermediul unităţilor teritoriale ale Trezoreriei Statului se realizează şi operaţiuni de **plasare a emisiunilor de certificate de trezorerie** prin vânzarea acestora populaţiei. Totodată, trezoreriile operative sunt cele care asigură şi **rambursarea** acestora subscriitorilor, precum şi **transformarea certificatelor de trezorerie în certificate de depozit,** dacă este cazul[395].

[37] *Biletul la ordin* este înscrisul prin care emitentul se obligă să plătească beneficiarului, la scadenţă sau la ordinul acestuia, o sumă de bani.
[38] *Avalizarea biletului la ordin* este procedura prin care se acordă o garanţie suplimentară privind asigurarea plăţii la scadenţă a sumei înscrise în biletul la ordin.

[39] Transformarea certificatelor de trezorerie subscrise în certificate de depozit se realizează doar dacă deţinătorul acestora nu se prezintă cu înscrisurile la scadenţă pentru răscumpărare.

Pentru disponibilităţile existente în conturile instituţiilor publice finanţate integral din venituri proprii, în conturile agenţilor economici, Trezoreria Statului acordă *dobânzi* la un nivel de rată a dobânzii stabilit de Ministerul Finanţelor Publice. Această rată a dobânzii este fixată în corelaţie cu obiectivele politicii monetare a Băncii Naţionale a României şi a Guvernului.
În cazul certificatelor de trezorerie şi/sau de depozit, dobânda este plătită subscriitorilor de către trezoreriile operative, însă aceasta este suportată din bugetul de stat.

15.2.2. Bugetul Trezoreriei Statului

***Bugetul Trezorerie Statului** este documentul ce evidenţiază veniturile şi cheltuielile sistemului trezoreriei, fiind elaborat, administrat şi executat de către Ministerul Finanţelor Publice.*
Bugetul trezoreriei statului este aprobat de Guvern o dată cu proiectul legii bugetului de stat, în structura stabilită de Ministerul Finanţelor Publice. De asemenea, în timupul anului, bugetul trezoreriei statului poate fi modificat prin hotărâre a Guvernului la propunerea Ministerului Finanţelor Publice. La sfârşitul anului bugetar, se întocmesc bilanţul general şi contul de execuţie a bugetului de venituri şi cheltuieli ale Trezoreriei Statului. Contul de execuţie indică rezultatul care poate fi deficit sau excedent, ce se reportează în anul următor.
Bilanţul general al trezoreriei statului împreună cu contul anual de execuţie al bugetului trezoreriei statului se prezintă pentru aprobare Guvernului, până în ziua de 1 iulie a anului următor celui de execuţie.

15.3 Relaţia dintre Trezoreria Statului şi Banca Naţională a României

15.3.1. Prezentare generală

Trezoreria Statului, în calitate de bancă a statului, are contul curent general deschis la Banca Naţională a României. Titularul contului curent general al Trezoreriei Statului este Ministerul Economiei şi Finanţelor (Trezoreria Statului neavând personalitate juridică).
În teritoriu, relaţiile dintre trezoreriile judeţene şi sucursalele Băncii Naţionale a României se limitează la operaţiuni de retragere, respectiv depunere, de numerar.
Disponibilităţile contului curent general al Trezoreriei Statului se pot utiliza pentru:

- finanţarea temporară a deficitelor din anii precedenţi ale bugetului de stat, nefinanţate prin împrumuturi de stat;
- finanţarea temporară a deficitelor din anii precedenţi ale bugetului asigurărilor de stat, până la alocarea de sume cu această destinaţie;
- finanţarea deficitelor temporare ale bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat şi bugetului trezoreriei statului din exerciţiul curent;
- acordarea de împrumuturi pentru răscumpărarea la scadenţă sau înainte de scadenţă, după caz, a împrumuturilor de stat emise pentru finanţarea sau refinanţarea datoriei publice, cu condiţia asigurării disponibilităţilor necesare pentru efectuarea cheltuielilor aprobate potrivit legii;
- acordarea de împrumuturi pentru acoperirea golurilor temporare de casă, ca urmare a decalajului dintre veniturile şi cheltuielile bugetelor locale, precum şi ale bugetelor fondurilor speciale, cu termen de rambursare în cursul aceluiaşi exerciţiu bugetar. Nivelul ratei dobânzii aferente acestor împrumuturi se stabileşte prin convenţii.
- efectuarea de plasamente prin operaţiuni specifice la societăţi bancare şi instituţii financiare autorizate să efectueze astfel de operaţiuni, garantate de acestea cu titluri de stat deţinute în portofoliul lor. Nivelul ratei dobânzii se stabileşte în condiţii de maximă eficienţă pentru stat.
- efectuarea de cumpărări reversibile repo.

Dobânda încasată pentru disponibilităţile din contul general al trezoreriei statului reprezintă venit al bugetului trezoreriei statului. Rata dobânzii pentru disponibilităţile utilizate se determină la nivelul ratei medii lunare a dobânzilor plătite de trezoreria statului pentru disponibilităţile şi depozitele pe termen constituite din sumele păstrate de titularii de conturi, potrivit legii, în trezoreria statului. Nivelul ratei dobânzilor aferente echivalentului în lei a împrumuturilor externe guvernamentale, încasat în contul curent general al trezoreriei statului şi utilizat pentru finanţarea şi refinanţarea deficitului bugetului de stat este nivelul ratei medii lunare a dbânzilor plătite de trezoreria statului pentru disponibilităţile şi depozitele pe termen constituite din sumele păstrate de titularii de conturi. Dobânda calculată reprezintă venit al bugetului trezoreriei statului. Pentru disponibilităţile rămase în contul curent general al trezoreriei statului la sfârşitul fiecărei zile, Banca Naţională a României acordă o dobândă al cărei nivel este situat cel puţin la nivelul mediu al ratei dobânzilor la depozitele atrase (BUBID), valabil în ziua respectivă, şi se înregistrează ca venit la bugetul trezoreriei statului.

Asigurarea permanentă a echilibrului dintre resursele contului curent general al trezoreriei statului şi necesităţile de finanţare se poate realiza prin următoarele metode, în funcţie de condiţiile pieţelor monetară şi valutară:

- utilizarea echivalentului în lei al unor sume vândute la rezerva valutară a statului, din conturile de disponibilităţi în valută;
- atragerea de depozite pe termen scurt de la bănci sau alte instituţii financiare, la nivelul cel mai avantajos al ratei dobânzii pentru trezorerie, stabilit în condiţiile cererii şi ofertei pieţei monetare;
- emisiunea de certificate de trezorerie;
- operaţiuni repo.

Disponibilităţile în valută gestionate de Ministerul Economiei şi Finanţelor, provenite din împrumuturi interne şi externe contractate de stat, destinate finanţării deficitului bugetului de stat şi refinanţării datoriei publice, precum şi din alte surse prevăzute de lege, se păstrează la Banca Naţională a României în conturi purtătoare de dobândă, care funcţionează în afara contului curent general al trezoreriei statului, şi se utilizează potrivit legii. Rata dobânzii se situează la nivelul ratei dobânzilor plătite de Banca Naţională a României la rezervele minime obligatorii. Ministerul Economei şi Finanţelor poate efectua prin contul corespondent deschis la o bancă din străinătate operaţiuni de încasări şi plăţi în valută. Dobânzile încasate din fructificarea disponibilităţilor în valută au următoarea destinaţie:

- dobânzile aferente sumelor de mai sus, mai puţin cele aferente împrumuturilor externe contractate de stat, destinate finanţării deficitului bugetului de stat şi refinanţării datoriei publice, constituie venituri ale bugetului trezoreriei statului şi se utilizează ca sursă pentru plata dobânzilor aferente datoriei publice interne contractate în valută;
- dobânzile aferente împrumuturilor externe contractate de stat, destinate finanţării deficitului bugetului de stat şi refinanţării datoriei publice, constituie venituri ale bugetului trezoreriei statului şi se utilizează ca sursă pentru plata dobânzilor aferente datoriei publice externe.

Din disponibilităţile în valută se pot constitui depozite la Banca Naţională a României în condiţiile stabilite prin convenţie încheiată între Ministerul Economiei şi Finanţelor şi Banca Naţională a României sau pot fi fructificate în mod direct de către Ministerul Economiei şi Finanţelor prin plasamente în instrumente cu grad de risc zero, emise de instituţii financiare interne şi externe.

Disponibilităţile în valută, altele decît cele de mai sus, care, potrivit reglementărilor în vigoare, privesc fonduri publice gestionate de

Ministerul Economiei şi Finanţelor, se păstrează în conturi distincte, deschise la băncile nominalizate în actul normativ de aprobare a creditelor sau împrumuturilor nerambursabile ori desemnate conform procedurilor de licitaţie specifice instituţiei creditoare internaţionale.

15.3.2. Sistemul electronic de plăţi

Operaţiunile de debitare şi creditare a contului curent general al Trezoreriei Statului se realizează prin intermediul sistemului electronic de plăţi (SEP) operat de Societatea de Transfer de Fonduri şi Decontări TRANSFOND SA

TRANSFOND este o societate comercială privată a cărei acţionari sunt Banca Naţională a României (33,3% din acţiuni) şi 23 de bănci comerciale ce deţin între 2,38% şi 8,03% din capitalul social. Participanţii la SEP nu se limitează doar la acţionari, aceştia fiind: Banca Naţională a României, băncile comerciale, TRANSFOND SA, Bursa de Valori Bucureşti, Societatea Naţională de Compensare, Decontare şi Depozitare pentru Valori Mobiliare SA – SNCDD, VISA Internaţional şi Master Card International.

Sistemul electronic de plăţi are trei componente pricipale:

- SENT (casa automată de compensare);
- ReGIS (sistemul de decontare pe bază brută în timp real);
- SaFIT (sistemul de depozitare şi decontare a operaţiunilor cu titluri de stat).

Prin SENT se asigură compensarea instrucţiunilor de plată de mică valoare (respectiv sub 50.000 lei) între instituţiile de credit şi între acestea şi Trezoreria Statului. SENT este un sistem electronic de compensare multilaterală a plăţilor interbancare de mică valoare transmise între participanţi, pe parcursul mai multor sesiuni zilnice. Acest sistem se distinge prin numărul mare al instrucţiunilor procesate zilnic (97,22% fin totalul plăţilor interbancare în 2006) şi valoarea individuală redusă a acestora.

Sistemul ReGIS este sistemul de decontare pe bază brută în timp real, care asigură decontarea finală şi irevocabilă, în timp real, a plăţilor de mare valoare şi urgente. Acest sistem se distinge prin numărul relativ redus de tranzacţii zilnice (de ordinul miilor), dar de valoare însemnată. În sistemul ReGIS, instrucţiunile de plată transmise de participanţi sunt decontate în mod individual (bucată cu bucată) imediat ce sunt recepţionate de sistem, în limita fondurilor disponibile. Pentru cazurile în care fondurile disponbile nu sunt suficiente pentru decontarea unei instrucţiuni (sau a mai multor instrucţiuni), acestea sunt puse în aşa

zisele ,,cozi de aşteptare". Din punct de vedere al circuitelor instrumentelor de plată, ReGIS este un sistem centralizat, accesul unui participant la sistem realizându-se prin intermediul unui unic punct de acces aflat la sediul central al participantului. Fiecare participant are obligaţia de a-şi dezvolta propria reţea internă pentru a putea transmite instrucţiunile de plată ordonate de clienţi la punctul unic de acces. Trezorerie Statului participă la ReGIS după ce a dezvoltat o reţea internă între trezorerii şi un sistem STP (Straight Through Processing) care permite procesarea automată a plăţilor acesteia la nivel central.
SaFIR este sistemul de înregistrare şi decontare a operaţiunilor cu titluri de stat. SaFIR se află în administrarea Băncii Naţionale a României şi utilizează platforma SWIFT pentru transmiterea mesajelor de decontare şi înregistrare.

15.3.3. Instrumente de plată utilizate în relaţia cu Trezoreria Statului.

Ordinul de plată pentru trezoreria statului (OPT) este un instrument de plată pentru efectuarea de plăţi către şi de la Trezoreria Statului. Acesta reprezintă o instrucţiune necondiţionată, dată în orice formă de emitent instituţiei receptoare, în mod direct sau prin intermediul unui sistem de plăţi, în scopul punerii la dispoziţia unui beneficiar a sumei de plată indicate în ordinul de plată.
Ordinele de plată pentru Trezoreria Statului se utilizează de către plătitori astfel:

- persoane juridice şi persoane fizice (agenţi economici şi alţi plătitori), pentru:
  - achitarea impozitelor, taxelor şi a altor obligaţii, inclusiv restituiri din finanţarea anilor precedenţi datorate bugetului statului, bugetului asigurărilor sociale de stat, bugetelor locale, bugetelor fondurilor speciale, bugetului Trezoreriei Statului, bugetelor de venituri proprii ale instituţiilor publice, inclusiv a sumelor datorate Ministerului Finanţelor Publice;
  - achitarea în contul instituţiilor publice a sumelor reprezentând contravaloarea serviciilor prestate, bunurilor livrate şi a lucrărilor executate de către acestea;
  - transferul în conturile proprii deschise la instituţiile de credit sau, după caz, la Banca Naţională a României a sumelor încasate în conturi deschise la Trezoreria Statului şi alte plăţi efectuate din aceste conturi, conform reglementărilor legale în vigoare;
- ordonatori de credite, pentru:

- achitarea impozitelor, taxelor şi a altor obligaţii datorate bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat, bugetului Trezoreriei Statului, bugetelor locale şi bugetelor fondurilor speciale;
- achitarea obligaţiilor către furnizori şi creditori, virări de sume reprezentând transferuri şi subvenţii, restituiri de venituri bugetare încasate necuvenit;
- Ministerul Economiei şi Finanţelor şi unităţile descentralizate, pentru:
- restituiri de venituri bugetare încasate necuvenit, compensări şi regularizări din bugetul de stat şi din celelalte bugete; virări de sume din fonduri publice gestionate de Ministerul Economiei şi Finanţelor în numele statului, inclusiv plăţi pentru datoria publică internă şi externă, rambursări de credite, precum şi alte plăţi.

Ordinul de plată pentru Trezoreria Statului (OPT) se completează de către plătitori distinct pentru fiecare tip de obligaţie bugetară. Ordinele de plată pentru Trezoreria Statului pot fi completate de către plătitori pe suport de hârtie (în două exemplare, din care exemplarul nr. 2 rămâne la plătitor, iar exemplarul nr. 1 se depune la instituţia iniţiatoare, care poate fi instituţie de credit sau unitate a Trezoreriei Statului) sau pe suport electronic, în funcţie de termenii şi condiţiile contractuale convenite cu instituţia iniţiatoare, cu respectarea precizărilor din prezentele norme metodologice.

În cazul ordinelor de plată pentru Trezoreria Statului întocmite pe suport hârtie, exemplarul nr. 2 reţinut de plătitor constituie document justificativ pentru înregistrarea operaţiunii în contabilitate, numai împreună cu extrasul de cont eliberat de către instituţia bancară sau unitatea Trezoreriei Statului iniţiatoare. Răspunderea pentru situaţiile în care datele înscrise în cele două exemplare ale ordinelor de plată pentru Trezoreria Statului întocmite pe suport hârtie sunt diferite revine exclusiv plătitorului. Instituţia iniţiatoare are răspunderea preluării informaţiilor de pe OPT în format electronic în conformitate cu exemplarul nr. 1 depus de către plătitor.

Formularul ,,Ordin de plată pentru Trezoreria Statului (OPT)" se generează cu ajutorul programului de asistenţă pus la dispoziţie de Ministerul Economiei şi Finanţelor. Acest formular se utilizează numai pentru decontări în cadrul Sistemului electronic de plăţi.

15.3.4 Plăţile şi încasările derulate la unităţile Trezoreriei Statului

Plăţile derulate prin unităţile Trezoreriei Statului pot fi grupate în cinci categorii în funcţie de unitatea iniţiatoare şi cea destinatară:
1. plăţi intratrezorerie – caracterizate prin suprapunerea dintre trezoreria iniţiatoare şi cea beneficiară;
2. plăţi locale (intrajudeţene) – cuprind plăţile care au ca destinatar o trezorerie din acelaşi judeţ;
3. plăţi interjudeţene – înglobează plăţile care au ca destinatar o trezorerie din alt judeţ, o trezorerie de sector al municipiului Bucureşti sau Trezoreria municipiului Bucureşti (DCTPMB);
4. plăţi interbancare de mică valoare – au ca destinatar o unitate bancară, iar valoarea plăţii nu depăşeşte 50.000 lei;
5. plăţi interbancare de mare valoare – au ca destinatar o unitate bancară, iar valoarea plăţii este mai mare sau egală cu 50.000 lei.

Plăţile intratrezorerie nu fac obiectul sistemului electronic de plăţi deoarece sunt operate direct în momentul prezentării la plată. Plăţile intratrezorerie sunt cele mai numeroase deoarece titularii de cont (persoane juridice, instituţii publice, etc.) sunt obligate să facă plăţi în conturi deschise cel mai frecvent la aceiaşi trezorerie, respectiv cea la care sunt arondate fiscal.
Plăţile locale (intrajudeţene) tranzitează numai trezoreria judeţeană care retrimite la trezoreria destinatară. La nivelul trezoreriei judeţene se asigură înregistrarea contabilă a operaţiunii.
Plăţile interjudeţene prezintă un circuit mai amplu: trezoreria operativă iniţiatoare transmite plata la trezoreria judeţeană de care aparţine, aceasta retransmite plata la Trezoreria Centrală[40] care, la rândul ei, retransmite la trezoreria judeţeană destinatară, iar de aici plata este transferată la trezoreria operativă. Operaţiunea este înregistrată contabil atât de Trezoreria Centrală, cât şi de cele două trezorerii judeţene implicate.
Plăţile interbancare de mică şi mare valoare parcurg acelaşi circuit, respectiv: trezoreria operativă iniţiatoare transmite plata la trezoreria judeţeană de care aparţine, aceasta retransmite plata la Trezoreria Centrală care, la rândul ei, retransmite la TRANSFOND care finalizează

[40] Prin termenul generic de ,,Trezorerie Centrală” se înţelege ,,Direcţia de Decontări şi Operaţiuni cu Numerar ale Trezoreriei Statului” din cadrul ,,Direcţiei Generale a Contabilităţii Publice şi a Sistemului de Decontări în Sectorul Public” organizat în cadrul Ministerului Economiei şi Finanţelor.

decontarea cu banca comercială destinatară. Operaţiunea este înregistrată contabil de trezireria judeţeană iniţiatoare şi de Trezoreria Centrală.

Încasările efectuate prin sistemul electronic de plăţi parcurg traseul invers celui prezentat la plăţi. Retururile de plăţi datorate unor erori ale instrucţiunii de plată (IBAN inexistent, cont inexistent, cont închis etc.) parcurg acelaşi circuit ca şi încasările.

Operarea efectivă a unei plăţi este condiţionată de confirmarea acesteia. Confirmarea plăţii este asigurată de un supervizor de plăţi. Supervizorul de plăţi este o persoană care verifică dacă fiecare ordin de plată a fost corect procesat şi confirmă sau dă refuz de plată pentru documentul în cauză. Ordinele de plată care au fost confirmate pot fi transmise în circuitul electronic. Ordinele de plată care au primit refuz de plată se anulează de către referentul care le-a iniţiat. Nu se poate închide ziua de lucru dacă există operaţiuni refuzate la plată şi neanulate. Transmiterea plăţilor se realizează conform unui orar stabilit pentru fiecare categorie de plată în parte. Transmiterea constă în furnizarea unui container cu date în format .dmp şi a unui borderou în format pdf. Transmiterea containerelor se face doar către o trezorerie subordonată sau ierarhic superioară. La fiecare nivel se reconfigurează structura containerelor în funcţie de următoarea verigă la care se transmite cantainerul.

Capitolul 16. OPERAȚIUNI BANCARE ALE TREZORERIE STATULUI

16.1. Relaţia Trezoreriei Statului cu sistemul bancar

Aşa cum am prezentat în capitolul 14, una dintre funcţiile clasice ale Trezoreriei este cea de bancă a statului. Ea însă, nu este o bancă total separată de celelalte bănci din economie, fiind organizată după aceleaşi principii ca şi acestea, principala diferenţă constituind-o scopul urmărit.

Deşi nu are drept scop principal obţinerea de profit, Trezoreria trebuie să-şi gestioneze activele şi pasivele astfel încât, prin activităţile generatoare de venit să-şi acopere cheltuielile efectuate. Prin acest aspect Trezoreria poate fi considerată o bancă la fel ca oricare alta.

Însă legătura esenţială dintre Trezorerie şi sistemul bancar se face prin intermediul contului curent general al trezoreriei statului. Astfel, ***contul curent general al Trezoreriei Statului*** *funcţionează la Banca Naţională a României şi este deschis pe seama Ministerului Finanţelor Publice şi a unităţilor trezoreriei statului din cadrul direcţiilor generale ale*

finanţelor publice judeţene, a municipiului Bucureşti şi administraţiilor finanţelor publice ale sectoarelor municipiului Bucureşti[41]*.* În contul curent general al trezoreriei statului Banca Naţională a României înregistrează încasările şi efectuează plăţile în limita disponibilităţilor existente în cont, acesta făcând zilnic subiectul compensărilor şi decontărilor finale realizate prin Sistemul Electronic.

16.2. Operaţiuni pasive ale Trezoreriei Statului

Operaţiunile pasive *reprezintă operaţiunile de constituire a resurselor.*
Acestea pot fi grupate în două categorii:
- ***resurse depozit –*** constituite din conturile curente şi de depozit ale diferitelor persoane care au dreptul şi/sau obligaţia să le deschidă;
- ***resurse nedepozit –*** formate din împrumuturi şi alte tipuri de resurse la care se face apel în situaţia în care resursele depozit nu sunt suficiente pentru acoperirea necesităţilor.

Altfel spus, putem considera resursele depozit ca fiind ***resursele ordinare,*** cele la care se face în mod obişnuit apel, iar cele nedepozit ca fiind ***resursele extraordinare,*** ce se utilizează doar în cazul în care resursele depozit sunt insuficiente.

A. Resursele depozit sunt formate din două componente:
a) componenta obligatorie;
b) componenta voluntară.

Componenta obligatorie este generată de legislaţia în vigoare care prevede obligativitatea anumitor persoane de a-şi deschide conturi curente şi/sau de depozit la băncile comerciale şi, respectiv, la Trezoreria Statului.
În ceea ce priveşte băncile comerciale, componenta obligatorie este formată din conturile agenţilor economici obligaţi prin lege să-şi deschidă un cont la bancă dacă doresc să efectueze încasări şi plăţi peste un anumit plafon[42].

---

[41] Conform Ordonanţei de Urgenţă nr.146/2002 privind formarea şi utilizarea resurselor derulate prin trezoreria statului, art.3, alin.1, publicată în Monitorul Oficial nr.824 din 14 noiembrie 2002.

[42] În prezent agenţii economici nu pot efectua plăţi în numerar mai mari de 30.000.000 lei într-o zi şi nu pot păstra numerar în casă la sfârşitul unei zile într-o sumă mai mare de 20.000.000 lei. Astfel, dacă doresc să efectueze plăţi mai mari de această limită agenţii economici trebuie să le facă printr-un cont bancar, iar dacă la sfârşitul unei zile soldul de numerar este mai mare de 20.000.000 lei, suma cu care se depăşeşte plafonul trebuie depusă într-un cont la bancă.

Pentru Trezoreria Statului componenta obligatorie este formată din:

- conturile curente ale instituţiilor publice. Astfel, conform legislaţiei în vigoare[43], instituţiile publice, indiferent de sistemul de finanţare şi de subordonare efectuează operaţiunile de încasări şi plăţi prin unităţile teritoriale ale trezoreriei statului. De asemenea, legea precizează şi faptul că este interzis instituţiilor publice să efectueze aceste operaţiuni prin băncile comerciale[44];
- conturile curente ale agenţilor economici[45]. În cazul în care agenţii economici livrează bunuri, prestează servicii sau execută lucrări pentru instituţiile publice, pentru a primi contravaloarea acestora sunt obligaţi să aibă cont deschis la unitatea teritorială a trezoreriei în raza căreia sunt înregistraţi fiscal.

Statul garantează efectuarea acestor operaţiuni în condiţii de siguranţă şi în conformitate cu dispoziţiile legale în vigoare. În plus, pentru a nu crea distorsiuni în ceea ce priveşte fructificarea disponibilităţilor, Trezoreria Statului, întocmai ca şi băncile comerciale, acordă dobândă pentru disponibilităţile păstrate de agenţii economici şi instituţiile publice în conturile deschise la ea. Totuşi, fiind o bancă a statului ce are drept scop gestionarea banului public, legislaţia impune anumite reguli privind utilizarea disponibilităţilor din conturile agenţilor economici deschise la trezoreria statului. Astfel, aceştia pot utiliza sumele încasate în conturile deschise la unităţile trezoreriei statului în următoarea ordine: pentru achitarea drepturilor de natură salarială, prin transferul sumelor aferente în conturile deschise la bănci, cu excepţia impozitelor şi contribuţiilor aferente acestora, pentru achitarea obligaţiilor către bugetul de stat şi celelalte bugete, iar sumele rămase disponibile pot fi virate în conturile deschise la bănci.

Componenta voluntară este formată din totalitatea conturilor curente sau de depozit deschise la cererea deţinătorilor lor, fără ca aceştia să fie constrânşi de legislaţia în vigoare.

În ceea ce priveşte băncile comerciale componenta voluntară este formată din totalitatea conturilor curente sau de depozit deschise de

---

[43] Legea Finanţelor Publice nr.500/2002, art. 70, alin. 1 şi 2, publicată în Monitorul Oficial nr. 597/2002.

[44] Există de la această regulă o singură excepţie reprezentată de *conturile escrow* deschise cu avizul Ministerului Finanţelor Publice la o bancă agreată de instituţiile finanţatoare externe sau interne, în care se colectează veniturile sau alte disponibilităţi încasate de către instituţiile publice în limita unor sume, în lei sau în valută, în condiţii stabilite prin convenţii încheiate între părţi.

[45] Prin agenţi economici se înţelege: regii autonome, societăţi sau companii naţionale şi societăţi comerciale persoane juridice, inclusiv filialele sau sucursalele acestora.

persoanele fizice sau juridice la libera lor alegere. Caracterul voluntar al acestei componente se manifestă la două niveluri:

- în primul rând, persoanele fizice şi juridice decid dacă să-şi deschidă astfel de conturi sau nu;
- în al doilea rând, acestea decid asupra băncii pe care o vor alege pentru a-şi deschide contul.

Pentru Trezoreria statului componenta voluntară este formată din conturile de depozit deschise pe bază de convenţie de instituţiile publice.
Pentru instituţiile publice, caracterul voluntar se manifestă pe un singur nivel, respectiv cel al alegerii de a-şi constitui, sau nu, depozitul, întrucît acestea nu pot alege între Trezoreria Statului şi o altă bancă pentru a fructifica disponibilităţile din depozite.

B. Resursele nedepozit

În cadrul resurselor nedepozit există diferenţe semnificative între băncile comerciale şi Trezoreria Statului, de aceea ne vom concentra asupra operaţiunilor pasive specifice Trezoreriei Statului.

Depozite pe termen scurt de la bănci sau alte instituţii financiare, atrase prin intermediul procedurilor bilaterale.

Trebuie să subliniem încă de la început că, deşi poartă denumirea de depozite, aceste resurse nu aparţin categoriei de resurse depozit întrucît nu se atrag în mod normal de către trezorerie ci numai în situaţia apariţiei unui deficit de lichidităţi. Tranzacţiile desfăşurate prin intermediul procedurilor bilaterale nu sunt, de regulă, anunţate public. Acestea se efectuează prin negociere directă între Ministerul Finanţelor Publice şi banca respectivă.
Decizia privind atragerea de depozite pe termen scurt de la bănci este luată în preziua apariţiei lipsei de lichidităţi sau cel mai târziu în ziua respectivă. Limitele de negociere privind suma atrasă, perioada şi nivelul maxim al ratei dobânzii (marja de negociere) se stabilesc în ziua respectivă în funcţie de condiţiile pieţei şi de necesarul de atras pentru asigurarea lichidităţilor în contul curent general al Trezoreriei Statului.
Negocierea elementelor de referinţă (sume atrase, nivelul dobânzii, perioada pentru care este atras depozitul şi scadenţa acestuia) se efectuează având la bază ca element de referinţă tabloul Reuters cu privire la nivelul dobânzilor care se tranzacţionează în piaţă astfel încît dobânzile negociate să poată fi comparabile cu acestea. După confirmarea atragerii depozitului se încheie o convenţie între Ministerul Economiei şi Finanţelor şi banca respectivă, în care se menţionează volumul depozitului, perioada, rata dobânzii, scadenţa, precum şi contul

în care se efectuează rambursarea capitalului şi plata dobânzii, potrivit modelului prezentat în anexa 16.1.

Emisiunile de certificate de trezorerie

În cadrul emisiunilor de certificate de trezorerie trebuie să distingem între:

- emisiunile de certificate de trezorerie pentru finanţarea deficitului bugetar;
- emisiunile de certificate de trezorerie pentru acoperirea necesarului de lichidităţi al trezoreriei.

Mecanismul emisiunii de certificate de trezorerie pentru finanţarea deficitului bugetar a fost prezentat în cadrul capitolelor Împrumuturi de Stat şi Datorie Publică.

În ceea ce priveşte emisiunile de certificate de trezorerie efectuate pentru acoperirea necesarului de lichidităţi al trezoreriei, acestea sunt efectuate conform regulamentului privind operaţiunile cu titluri de stat emise în formă dematerializată, aprobat prin ordin comun al ministrului finanţelor, al guvernatorului Băncii Naţionale a României şi al preşedintelui Comisiei Naţionale a Valorilor Mobiliare.

Această operaţiune va fi autorizată de ministrul de finanţe prin ordin de emisiune şi va fi făcută publică cel târziu în ziua lucrătoare înaintea datei de organizare a licitaţiei. Certificatele se emit pe o perioadă de maximum 30 de zile, cu decontare în aceeaşi zi, în ziua următoare sau la două zile lucrătoare de la data tranzacţiei.

Operaţiunile repo

Operaţiunile repo reprezintă un element nou în gestiunea activităţii Trezoreriei. El a fost introdus abia în anul 2002 în scopul lărgirii ariei instrumentelor ce pot fi utilizate pentru echilibrarea soldului curent general al Trezoreriei Statului. Aceste operaţiuni sunt importate din practica băncilor comerciale şi, de aceea, considerăm utilă prezentarea mecanismului lor de funcţionare.

Operaţiunile repo constau în vânzarea unor titluri de valoare (procurându-se astfel de resurse) cu angajamentul ferm al răscumpărării acestora la un termen prestabilit. Având în vedere instabilitatea pieţei financiare româneşti singurele titluri de valoare ce au fost acceptate pentru realizarea de operaţiuni repo de către băncile comerciale au fost titlurile de stat. Astfel, dacă Trezoreria Statului ar apela la operaţiunile repo ar însemna practic să colateralizeze un împrumut cu propriile active (titlurile de stat fiind instrumente proprii ale Trezoreriei Statului). Acest

lucru este însă interzis de Regulamentul BNR. Astfel, datorită întârzierii unor prevederi legislative prin care să se admită şi alte titluri de valoare în cadrul operaţiunilor repo, acest procedeu este mai puţin folosit.
Împrumuturile pe termen lung atrase prin Trezoreria Statului pot îmbrăca mai multe forme:
- obligaţiuni de stat emise pe piaţa internă sau externă:
- obligaţiuni de stat emise în baza unor acte normative speciale pe piaţa internă sau externă;
- împrumuturi acordate de către instituţiile financiare internaţionale.

Aceste împrumuturi nu sunt destinate echilibrării trezoreriei ci unor necesităţi ale statului, printre care.
- finanţarea deficitului bugetului de stat;
- refinanţarea datoriei publice;
- finanţarea proiectelor de investiţii pentru dezvoltarea sectoarelor prioritare ale economiei ş.a.

Marea majoritate a operaţiunilor pasive prezentate mai sus se regăsesc în contul curent general al Trezoreriei Statului deschis la BNR. Există, însă, o excepţie în ceea ce priveşte disponibilităţile în valută gestionate de Ministerul Economiei şi Finanţelor, provenite din împrumuturi interne şi externe contractate de stat, destinate finanţării deficitului bugetului de stat şi refinanţării datoriei publice, precum şi din alte surse prevăzute de lege. Astfel, acestea se păstrează la Banca Naţională a României în conturi purtătoare de dobândă, care funcţionează în afara contului curent general al Trezoreriei Statului şi se utilizează pe măsura necesităţilor.

16.3 Operaţiuni active ale Trezoreriei Statului

Operaţiunile active *constau în angajarea resurselor.* Din punctul de vedere al băncilor comerciale acestea sunt operaţiuni aducătoare de profit. Din punctul de vedere al Trezorerie Statului putem distinge între:
- operaţiuni aducătoare de venituri necesare acoperirii cheltuielilor proprii ale trezoreriei;
- operaţiuni de plasare a resurselor bugetare a căror fructificare va finanţa diferitele bugete.

A. Acordarea de împrumuturi

După cum se constată, dacă băncile comerciale acordă credite persoanelor fizice şi juridice, în cazul Trezoreriei Statului nu poate fi vorba de aşa ceva, operaţiunile de împrumut din disponibilităţile temporare ale contului curent fiind reglementate strict de dispoziţiile legale în vigoare[46].

Astfel, utilizarea disponibilităţilor din contul curent general al Trezoreriei Statului trebuie făcută cu prioritate către:

a) finanţarea temporară a deficitelor din anii precedenţi ale bugetului de stat, nefinanţate prin împrumuturi de stat;

b) finanţarea temporară a deficitelor din anii precedenţi ale bugetului asigurărilor sociale de stat, până la alocarea de sume cu această destinaţie;

c) finanţarea deficitelor temporare ale bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat şi bugetului trezoreriei statului din exerciţiul curent.

Zilnic, pe baza datelor operative raportate în sistem electronic de către trezoreriile judeţene şi în ultima zi a lunii, pe baza datelor definitive se determină deficitele curente şi din anii precedenţi ale bugetului de stat şi ale bugetului asigurărilor sociale de stat, neacoperite prin împrumuturi (până la momentul respectiv). Aceste deficite sunt finanţate prin acordarea de împrumuturi cu dobândă din disponibilităţile temporare ale contului curent al Trezoreriei Statului.

Rata dobânzii aplicată la aceste împrumuturi se situează, în conformitate cu prevederile legale, la nivelul ratei medii lunare a dobânzilor plătite de Trezoreria Statului la disponibilităţile şi depozitele la termen constituite din sumele păstrate în Trezoreria Statului, determinată pe baza metodologiei aprobate prin Ordin al ministrului finanţelor.

Dacă, după acoperirea utilizărilor de mai sus mai rămân disponibilităţi neangajate în contul curent al Trezorerie Statului ele vor fi utilizate şi pentru: *i) acordarea de împrumuturi pentru răscumpărarea la scadenţă sau înainte de scadenţă, după caz, a titlurilor de stat emise pentru finanţarea sau refinanţarea datoriei publice, cu condiţia asigurării disponibilităţilor necesare pentru efectuarea cheltuielilor aprobate potrivit legii; ii) acordarea de împrumuturi pentru acoperirea golurilor temporare de casă, ca urmare a decalajului dintre veniturile şi cheltuielile bugetelor*

---

[46] Ordonanţa de Urgenţă nr. 146/2002 privind formarea şi utilizarea resurselor derulate prin trezoreria statului, art.7, alin. 1 şi 2, publicată în Monitorul Oficial nr. 824 din 14 noiembrie 2002

locale, precum şi ale bugetelor fondurilor speciale, cu termen de rambursare în cursul aceluiaşi exerciţiu bugetar; iii) acordarea altor împrumuturi pe bază de hotărâre a Guvernului.

Acordarea de împrumuturi pentru **răscumpărarea la scadenţă** a titlurilor de stat se efectuează în situaţia în care pentru refinanţarea datoriei publice scadente nu s-au contractat împrumuturi de pe piaţa interbancară. Acest tip de împrumut este aprobat
de ordonatorul principal de credire, în baza unei note în care se precizează suma care urmează a fi utilizată din disponibilităţile existente în soldul contului curent general al Trezoreriei Statului şi termenul de rambursare care poate fi de minimum 3 luni de la data acordării.

Termenul de rambursare se stabileşte în funcţie de valoarea totală a împrumuturilor existente în evidenţa operativă de la finele lunii precedente şi de termenele de rambursare ale acestora. Rambursarea împrumuturilor se poate efectua, la scadenţă sau înainte de scadenţă, din sumele încasate ca urmare a emisiunilor de titluri de stat lansate.
Acordarea de împrumuturi pentru **răscumpărarea înainte de scadenţă** a titlurilor de stat se poate efectua atât prin procedură bilaterală, cât şi prin licitaţie.

Procedura bilaterală este utilizată în următoarele cazuri:
- prin exercitarea de către deţinător a opţiunilor de vânzare înainte de scadenţă a titlurilor de stat, pentru seriile care au înglobată această clauză (opţiune ,,put”);
- prin exercitarea de către Ministerul Economiei şi Finanţelor a opţiunii de răscumpărare înainte de scadenţă a titlurilor de stat, pentru seriile care au înglobată această opţiune (opţiunea ,,call”).

În restul cazurilor se foloseşte licitaţia care se desfăşoară prin intermediul Băncii Naţionale a României care este agentul autorizat al Ministerului Economiei şi Finanţelor.

Seriile de titluri de stat care sunt supuse acestei licitaţii sunt stabilite de Ministerul Economiei şi Finanţelor prin ordin al ministrului şi nu pot avea mai mult de un an până la data scadenţei. Răscumpărările de titluri de stat înainte de scadenţă sunt definite de următoarele elemente:
- elemente de identificare a titlurilor de stat – tipul şi seria titlurilor de stat;
- numărul de titluri de stat care se răscumpără;

- valoarea unitară nominală;
- valoarea unitară de răscumpărare a titlurilor de stat la data tranzacţiei;
- randamentul oferit de titlul de stat până la scadenţă

Pentru bugetele locale, acordarea de împrumuturi pentru acoperirea golurilor temporare de casă se efectuează în baza unei solicitări scrise din partea consiliului judeţean sau local, după caz, în care se menţionează volumul împrumutului şi termenul de rambursare, care nu trebuie să depăşească finele anului curent, precum şi specificaţia îndeplinirii tuturor condiţiilor prevăzute în legislaţia în vigoare privind finanţele publice locale, la care se anexează următoarele documente:
- copia hotărârii consiliului local sau judeţean, după caz, prin care se aprobă contractarea de împrumuturi din disponibilităţile trezoreriei statului pentru acoperirea golurilor temporare de casă;
- bugetul de venituri şi cheltuieli pe anul respectiv, cu repartizarea pe trimestre;
- execuţia veniturilor şi cheltuielilor la data solicitării împrumutului, cu viza direcţiei trezorerie şi contabilitate publică judeţene;
- estimarea veniturilor şi cheltuielilor pe anul în curs, din care să rezulte golul temporar de casă, precum şi posibilitatea rambursării împrumutului respectiv.

Direcţia de specialitate din cadrul Ministerului Economiei şi Finanţelor analizează şi verifică documentaţia primită, urmărind încadrarea în prevederile legislaţiei în vigoare privind finanţele publice locale a volumului maxim al împrumuturilor care se pot angaja de autoritatea administraţiei publice locale, încadrarea în veniturile estimate a se încasa în anul respectiv a cheltuielilor determinate de rambursarea ratelor şi plata dobânzilor aferente împrumuturilor deja contractate şi prevăzute în bugetul de venituri şi cheltuieli, precum şi a împrumutului acordat din disponibilităţile trezoreriei statului şi a celorlalte cheltuieli.
Rezultatele acestei analize se consemnează într-o notă, care urmează a fi supusă spre aprobare ministrului finanţelor publice. În baza notei de aprobare a împrumutului se încheie o convenţie între Ministerul Economiei şi Finanţelor şi autoritatea publică locală respectivă, în care se prevăd expres condiţiile de acordare şi restituire la scadenţă a împrumutului.

Pentru bugetele fondurilor speciale, acordarea de împrumuturi pentru acoperirea golurilor temporare de casă se efectuează pe baza solicitării fundamentate, întocmită de administratorul fondului special, în

care se menţionează valoarea împrumutului şi termenul de rambursare, care nu trebuie să depăşească finele anului curent.
Oportunitatea acordării împrumutului din disponibilităţile contului curent general al Trezoreriei Statului pentru acoperirea golurilor temporare de casă, ca urmare a decalajului dintre veniturile şi cheltuielile bugetelor fondurilor speciale, se stabileşte prin nota aprobată de ministrul finanţelor.
În baza acestei note se încheie o convenţie între Ministerul Economiei şi Finanţelor şi instituţia publică beneficiară de împrumut, în care se prevăd condiţiile de acordare şi rambursare a împrumutului. Rambursarea împrumutului şi plata dobânzii se efectuează în contul curent general al Trezoreriei Statului. Dobânda reprezintă venit al bugetului Trezoreriei Statului.
În cazul împrumuturilor pe bază de Hotărâre de Guvern este necesară precizarea volumului împrumutului, destinaţia acestuia, perioada de acordare, nivelul ratei dobânzii (care poate fi fixă sau variabilă în funcţie de perioada de contractare), termenele de plată a dobânzii şi termenul de rambursare a împrumutului. În baza acestei Hotărâri a Guvernului, după caz, se încheie o convenţie între Ministerul Economiei şi Finanţelor şi instituţia publică beneficiară a împrumutului.
Rambursarea împrumutului şi plata dobânzii se efectuează în contul curent general al Trezoreriei Statului. Dobânda reprezintă venit al bugetului Trezoreriei Statului.

B. Operaţiuni de plasament

a) efectuarea de plasament prin operaţiuni specifice la bănci şi instituţii financiare autorizate pentru astfel de operaţiuni, garantate cu titluri de stat deţinute de acestea sau prin soldul creditor al depozitelor în valută liber convertibilă.
Ministerul Economiei şi Finanţelor poate efectua plasamente financiare la bănci, însă proporţia colaterizării trebuie să fie de cel puţin 120% faţă de volumul împrumutului şi dobânda aferentă.

Plasamentele financiare se pot efectua numai la băncile care îndeplinesc criteriile de eligibilitate pentru a efectua operaţiuni pe piaţa monetară, stabilite prin *Regulamentul nr. 1/2000 privind operaţiunile de pe piaţa monetară efectuate de Banca Naţională a României şi facilităţile de creditare şi de depozit acordate de aceasta băncilor,* emis de Banca Naţională a României. Lista acestor bănci este întocmită de către banca Naţională a României şi este adusă la cunoştinţa Ministerului Economiei

şi Finanţelor lunar şi ori de câte ori condiţiile de piaţă o impugn. Condiţiile de acordare şi modul de garantare a plasamentelor colateralizate se stabilesc prin contractul-cadru de plasament şi contractul de gaj încheiate cu fiecare participant eligibil.
Efectuarea de plasamente colateralizate se desfăşoară prin licitaţie organizată prin intermediul Băncii Naţionale a României în calitate de agent al statului sau pe baze bilaterale.
Dobânda aferentă perioadei pentru care titlurile de stat constituie obiectul unui gaj, se cuvine proprietarului înregistrat, respective băncii prezentatoare. Deblocarea garanţiilor constituite la acordarea plasamentului este condiţionată de rambursarea acestora şi de plata dobânzilor aferente. La scadenţă, după rambursarea plasamentului şi plata dobânzilor aferente de către bancă, confirmate prin extras de cont, Banca Naţională a României va comunica băncii respective deblocarea titlurilor de stat constituite drept garanţie. În cazul în care la scadenţă banca nu rambursează plasamentul şi/sau nu plăteşte dobânzile aferente, Banca naţională a României va proceda la executarea garanţiilor corespunzător valorii nerambursate.

b) efectuarea de cumpărări reversibile repo
Condiţiile în care Ministerul Economiei şi Finanţelor efectuează cumpărări/vânzări reversibile de titluri de stat repo/reverse repo se vor stabili printr-un contract-cadru încheiat cu fiecare participant eligibil.
Cumpărările reverse repo se desfăşoară prin licitaţie organizată prin intermediul Băncii Naţionale a României ca agent al statului. Tranzacţiile reversibile sunt definite de următoarele elemente:
- elemente de identificare a titlurilor de stat – tipul şi seria titlurilor de stat;
- numărul de titluri de stat tranzacţionate;
- valoarea unitară nominală;
- valoarea unitară de vânzare a titlurilor de stat la data tranzacţiei;
- rata operaţiunii repo/reverse repo sau rata dobânzii ce va fi plătitîă de vânzătorul iniţial la răscumpărarea titlurilor de stat, care se stabileşte, după caz, fie prin mecanismul licitaţiei (licitaţie la rată variabilă), fie în funcţie de constrângerile concrete de cost (licitaţie la rată fixă şi proceduri bilaterale);
- valoarea unitară de răscumpărare care se obţine prin însumarea valorii unitare de vînzare cu dobânda datorată la scadenţă, aferentă valorii titlurilor de stat vândute.

În cazul în care, din anumite motive, nu se finalizează operaţiunea de cumpărare reversibilă (banca nu mai poate cumpăra titlurile de stat la data stabilită), titlurile de stat rămân în portofoliul Ministerului Economiei şi Finanţelor.

c) efectuarea de plasamente în titluri de valoare cu risc zero, în condiţiile pieţei.

Datorită faptului că pentru Trezoreria Statului această categorie de operaţiuni active a fost introdusă abia în 2002, trezorierii trebuie întâi să-şi însuşească tehmicile specifice practicii bancare de constituire şi gestionare a unui portofoliu.

Astfel, plasamentul în titluri financiare se va putea realize abia după ce Trezoreria Statului şi-a achitat toate obligaţiile de plată scadente, iar în soldul contului au rămas suficiente lichidităţi pentru a efectua astfel de plasamente.

Rămâne însă o problemă privind identificarea titlurilor de valoare cu risc zero în care trezoreria ar putea investi.

BIBLIOGRAFIE

1. BISTRICEANU, D., Gh., POPESCU, H., Gh., **Bugetul de stat al României**, Editura UNIVERSITARĂ, Bucureşti, 2007

2. BISTRICEANU, D., Gh., **Finanţele publice ale României**, vol I şi II, Editura UNIVERSUL JURIDIC, Bucureşti, 2006

3. BISTRICEANU, D., Gh., BOAJĂ, M., **Sistemul fiscal al României**, Editura UNIVERSUL JURIDIC, Bucureşti, 2005

4. MOŞTEANU Tatiana., VUŢĂ, M., CÂMPEANU Emilia Mioara, **Buget de stat şi trezorerie publică**, Editura TRIBUNA ECONOMICĂ, Bucureşti, 2003

5. NĂSTASE, I., G., Gestiunea financiară a întreprinderii. Metode de analiză, evaluare şi calcul al eficienţei economice – Brevetul de invenţie, Editura PROUNIVERSITARIA, Bucureşti, 2010

6. NĂSTASE, I., G., STOICA, C., (coordonatori), **Ghidul consultantului în afaceri**, Editura PROUNIVERSITARIA, Bucureşti, 2010

7. NĂSTASE, I., G., Competiţie şi competitivitate. Managementul inovării, Editura PROUNIVERSITARIA, Bucureşti, 2010

8. VĂCĂREL I., BISTRICEANU, D., Gh., BERCEA, Fl., ANGHELACHE, G., MOŞTEANU T., **Finanţe Publice**, Ediţia IV, Editura DIDACTICĂ şi PEDAGOGICĂ, Bucureşti, 2003.